



Universidade de Brasília

Universidade de Brasília

Faculdade de Direito

Graduação em Direito

Bernardo Budó Simas de Andrade

Democracia Participativa e Novas Tecnologias: Uma análise da consulta pública que deu origem à regulamentação do Marco Civil da Internet

Monografia

Brasília

7 de julho de 2017

Bernardo Budó Simas de Andrade

Democracia Participativa e Novas Tecnologias: Uma análise da consulta pública que deu origem à regulamentação do Marco Civil da Internet

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientadora: Ana Cláudia Farranha

Brasília
7 de julho de 2017

Agradecimentos

A Ana Cláudia Farranha, que ajudou a dar forma para esse trabalho e esteve sempre disponível para tirar minhas dúvidas e ler meus rascunhos.

A Wanderson Nascimento, Murilo Bataglia e Amanda Espiñeira, que aceitaram fazer parte da minha banca.

A Maria Eduarda Cintra, Luísa Panico, Guilherme Moraes-Rego e todas as pessoas que me acolheram na SAL e me ajudaram muito a começar essa pesquisa.

A Kimberly Anastácio, que sabe tanto sobre esse assunto e não pareceu se incomodar em compartilhar um pouco dessa sabedoria comigo.

A Marina Acioli e Pedro Henrique Luz, que fizeram com que a graduação fosse uma experiência menos difícil.

A Filipe Simas de Andrade e Ana Luísa Budó, que, além de tudo, sempre cobraram que eu terminasse logo essa monografia.

A Mariana Cartaxo, que me apoiou em todos os passos desse trabalho e me acompanha em cada passo da nossa vida.

Resumo

O presente trabalho trata da análise da consulta pública que deu origem ao Decreto nº 8.771, de 11 de maio de 2016, que regulamenta a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet). A pesquisa se restringe às contribuições recebidas pelo Ministério da Justiça na plataforma do Projeto “Pensando o Direito” durante a segunda fase de debates sobre a minuta de Decreto apresentada pelo Poder Executivo. O objetivo é analisar como essas contribuições alteraram o texto proposto. Nesse sentido, é importante mapear quem foram os participantes do debate e classificar esses participantes por setor de atuação. Assim, é possível compreender quais interesses foram atendidos pelo Decreto promulgado. Essa análise permite verificar a efetividade da consulta pública promovida pelo Governo Federal no sentido de garantir a participação popular no processo de elaboração normativa. Dessa forma, é possível compreender se a sociedade civil efetivamente participa e se suas demandas são atendidas, de maneira a analisar as teorias que defendem a internet como forma de ampliar a participação popular nas decisões governamentais. A pesquisa começa por apresentar o caso concreto em análise. Em seguida, discute-se a questão da democracia digital como forma de aproximar representantes e representados à luz de teorias otimistas e céticas em relação ao papel da internet na construção de uma democracia participativa. Posteriormente, são apresentados os resultados da pesquisa sobre a consulta pública, com o mapeamento das contribuições. Por fim, se dá a análise sobre os valores obtidos na pesquisa, com conclusões a respeito do sucesso da consulta pública.

Abstract

The present study deals with the public consultation that originated the Decree No. 8,771, from May 11th, 2016, which regulates Law No. 12,965, from April 23rd, 2014 (Civil Rights Framework for the Internet). The research is restricted to the contributions received by the Ministry of Justice on the platform of the Project “Pensando o Direito” during the second phase of debates about the draft Decree presented by the Federal Government. The objective of this study is to analyze how these contributions have altered the proposal. In this sense, it is important to map who were the participants of the debate and to classify these participants by sector of activity. Thus, it is possible to understand which interests were served by the decree promulgated. This analysis allows to verify the effectiveness of the public consultation promoted by the Federal Government in order to guarantee the popular participation in the process of normative elaboration. It is therefore possible to understand if civil society effectively participates and if its demands are met, in order to analyze theories that defend the internet as a way to broaden popular participation in governmental decisions. The research begins by presenting the concrete case under analysis. It then discusses the issue of digital democracy as a way of bringing together representatives and represented people, in light of the optimistic and skeptical theories regarding the role of the internet in building a participatory democracy. Then, the results of the research on the public consultation, with the mapping of contributions, are presented. Finally, there is an analysis about the findings of the research, discussing the success of the public consultation.

Lista de tabelas

Tabela 1: Lista de instituições	39
Tabela 2: Artigo 1º - Análise das contribuições	45
Tabela 3: Artigo 2º - Análise das contribuições	46
Tabela 4: Artigo 3º - Análise das contribuições	46
Tabela 5: Artigo 4º - Análise das contribuições	47
Tabela 6: Artigo 5º - Análise das contribuições	47
Tabela 7: Artigo 6º - Análise das contribuições	48
Tabela 8: Artigo 7º - Análise das contribuições	48
Tabela 9: Artigo 8º - Análise das contribuições	49
Tabela 10: Artigo 9º - Análise das contribuições	49
Tabela 11: Artigo 10 - Análise das contribuições	50
Tabela 12: Artigo 11 - Análise das contribuições	50
Tabela 13: Artigo 12 - Análise das contribuições	51
Tabela 14: Artigo 13 - Análise das contribuições	51
Tabela 15: Artigo 14 - Análise das contribuições	51
Tabela 16: Artigo 15 - Análise das contribuições	52
Tabela 17: Artigo 16 - Análise das contribuições	52
Tabela 18: Artigo 17 - Análise das contribuições	52
Tabela 19: Artigo 18 - Análise das contribuições	53
Tabela 20: Artigo 19 - Análise das contribuições	53
Tabela 21: Artigo 20 - Análise das contribuições	53
Tabela 22: Sugestões avulsas - Análise das contribuições	54
Tabela 23: Resultados gerais	54

Sumário

1	Introdução	7
1.1	O Problema de Pesquisa	7
1.2	O Surgimento da Mobilização por um Marco Civil da Internet . .	8
1.3	A Elaboração Normativa do Marco Civil da Internet e do Decreto nº 8.771, de 2016	10
1.4	A Importância de se Pesquisar a Consulta Pública	12
1.5	Metodologia	14
1.6	Objetivos do Trabalho	15
1.7	Estrutura de Capítulos	16
2	Internet e Democracia: Uma Análise Teórica	18
2.1	Crise de Representação e Novas Tecnologias	18
2.2	A Democracia Deliberativa	20
2.3	A Democracia Participativa	23
2.4	Teorias Otimistas da Democracia Digital	28
2.5	Visões Céticas sobre a Internet	31
2.6	Uma Posição Intermediária	34
3	Os Resultados da Pesquisa	38
3.1	Apresentação da Lista de Instituições e Sua Classificação	38
3.2	Outras Questões Metodológicas	43
3.3	Resultados da Análise	45
4	Conclusões sobre os Resultados da Pesquisa	55
4.1	Categorias de Análise da Consulta Pública	55
4.2	Análise dos Dados da Pesquisa	57
4.3	Outras Questões sobre a Consulta Pública	60
4.4	Um Debate Mais Amplo	61
5	Considerações Finais	64
6	Referências Bibliográficas	66

1 Introdução

1.1 O Problema de Pesquisa

O presente trabalho analisa a segunda fase da consulta pública que deu origem ao Decreto nº 8.771, de 11 de maio de 2016, que regulamentou a Lei nº 12.965 de 23 de abril de 2014. Trata-se do Decreto presidencial que regulou questões não dispostas pelo Marco Civil da Internet, principalmente a neutralidade de rede e a proteção aos registros, aos dados pessoais e às comunicações privadas. Essa análise busca discutir as possibilidades da participação online como forma de complementar a democracia representativa. Objetiva verificar a abertura do Estado para a contribuição da sociedade civil, e em que medida o controle do governo sobre processos participativos pode ser refletido na valorização de grupos de interesse específicos.

Nesse sentido, o presente trabalho busca analisar se, na situação pesquisada, a internet foi utilizada pelo Governo Federal de forma a efetivamente democratizar o debate público em torno do Marco Civil da Internet. Questiona-se sobre o êxito da experiência especificamente relacionada à segunda fase dos debates sobre o Decreto nº 8.771, de 2016. A análise se limita às contribuições disponibilizadas pelo Ministério da Justiça na plataforma do Projeto Pensando o Direito.

O histórico da regulação da internet no Brasil não é ignorado, visto que tem relação estreita com a consulta pública em análise. Mesmo assim, a limitação à segunda fase tem por objetivo delimitar a pesquisa e entender se essa etapa do debate garantiu a participação popular no processo de elaboração normativa. Apesar de a primeira fase da consulta pública também ser uma experiência relevante no que se refere à participar popular, o foco se dá sobre a segunda fase, devido à possibilidade de se comparar a minuta proposta com o Decreto promulgado e verificar mudanças concretas no texto. Na medida em que há uma minuta de Decreto apresentada pelo governo, o que se faz com as contribuições oferecidas pela sociedade civil é uma questão relevante.

Um aspecto fundamental de qualquer consulta pública é entender quem participa efetivamente da discussão. O discurso que legitima qualquer experiência desse tipo trata da participação popular, baseada na abertura dos canais de comunicação do governo para pessoas ou grupos cujas contribuições nunca haviam sido levadas em conta, ou que nunca haviam participado do debate. Dessa maneira, cabe à análise da experiência verificar quem efetivamente participou da discussão e quais grupos se disponibilizaram a contribuir com sugestões para o texto do Decreto.

Por outro lado, esse mapeamento dos participantes traz consigo outras questões que condicionam a pesquisa. Analisa-se, portanto, se esses agentes do debate

pertencem a grupos de interesse organizados em torno de algum aspecto da regulação da internet ou se representam a sociedade civil mobilizada em torno desse tipo de regulamentação. Além disso, interroga-se a respeito das contribuições apresentadas por cada um desses grupos e se elas refletem interesses específicos na mudança do regime jurídico da internet. Por fim, é necessário compreender a resposta dos agentes governamentais que escreveram a versão final do decreto que foi promulgado. De que forma a abertura do governo para a sociedade se reflete na legislação aprovada? Trata-se de confirmar se há veracidade no discurso oficial, que afirma a democratização do processo de elaboração normativa. Nesse sentido, deve-se analisar em que medida as contribuições fornecidas na plataforma efetivamente alteraram o texto do Decreto. Para além disso, trata-se de verificar essas alterações e perceber se elas privilegiam contribuições de grupos específicos de participantes, de forma a realizar os interesses específicos desses grupos. O problema de pesquisa trata dessas questões não resolvidas de uma experiência de consulta pública.

Um Decreto executivo regulamentando o Marco Civil da Internet trata do próprio sentido e da aplicação da Lei aprovada, na medida em que regula exceções e responsabilidades. Por tratar de questões controversas, como a neutralidade de rede, a proteção dos dados pessoais e registros de acesso e a privacidade na rede, é esperado que esse texto envolva uma miríade de interesses conflitantes dos grupos diretamente envolvidos. A partir disso, se percebe a importância de uma iniciativa como a do governo federal, de abertura para a manifestação dos interessados. Mais do que isso, abre-se a potencialidade para grande discussão em torno do tema, que pode suscitar contribuições divergentes em torno de suas questões mais relevantes. Nesse sentido, a principal questão da presente pesquisa é compreender de que forma as contribuições apresentadas online alteraram o texto proposto pelo Poder Executivo.

1.2 O Surgimento da Mobilização por um Marco Civil da Internet

A regulação da internet no Brasil começou pelo Direito Penal. A partir do momento em que a internet surgiu no país e se tornou questão suficientemente relevante a ponto de atrair a atenção dos parlamentares, a discussão em torno da rede mundial de computadores tratava da proibição e da criminalização. Não se discutiam as possibilidades que a internet trazia. Pelo contrário, os Projetos de Lei referiam-se apenas às práticas abusivas realizadas por meio da internet, e tratavam de resolver esse problema pela via penal. A partir dessa ótica, foram apresentados diversos Projetos de Lei sem tanta repercussão¹.

Como exemplo, houve o Projeto de Lei do Senado nº 152, de 1991, que propu-

¹ SANTARÉM, Paulo Rená da Silva. *O direito achado na rede: A emergência do acesso à Internet como direito fundamental no Brasil*. Brasília: 2010. pp. 18 ss.

nha criminalizar o uso indevido de computador, com foco em tornar crime a inserção, alteração ou supressão de dado ou programa, bem como o acesso não autorizado a estes. Além disso, houve o Projeto de Lei nº 1.070, de 1995, que criminalizava a divulgação de material pornográfico através de computadores e o Projeto de Lei nº 2.644, de 1996, que dispunha sobre a elaboração, o arquivamento e o uso de documentos eletrônicos, e estabelecia a criminalização de diversas condutas relacionadas a esses documentos. O Projeto de Lei nº 3.258, de 1997, buscava criminalizar a divulgação pela internet de material pornográfico e de informações que promovessem a violência e o uso de drogas ilícitas, enquanto o Projeto de Lei nº 1.713, de 1996, que tratava sobre acesso, responsabilidade e crimes cometidos nas redes integradas de computadores, foi além e enumerou em doze artigos diversas condutas ligadas ao uso da internet que propunha criminalizar.² Todas essas propostas legislativas começaram sua tramitação ainda na década de 1990 e compartilhavam a mesma lógica punitivista. Nenhuma delas foi aprovada.

A maior mobilização em torno do tema veio com o Projeto de Lei nº 84, de 1999, proposto pelo Senador Eduardo Azeredo e frequentemente chamado de “Lei Azeredo”. O PL nº 84, de 1999, ou Projeto de Lei dos Cibercrimes, atraiu tanta oposição que chegou a ser apelidado de “AI-5 Digital”. Foi nesse contexto, e a partir da mobilização da sociedade civil, que o debate se deslocou da esfera penal para a esfera cível.³

A regulação com base na criminalização, que atingiu seu ápice com a “Lei Azeredo”, não enxergava a internet como um espaço com potencialidades a serem realizadas, mas também não atribuía importância em garantir os direitos dos usuários. É prática comum dos parlamentares brasileiros a tentativa de responder às demandas sociais de diversas áreas por meio da criminalização de condutas. Essa postura, além de negar o preceito básico que afirma o direito penal sempre como última *ratio* na resolução de problemas sociais, é ineficiente. Além disso, estigmatiza a internet como um ambiente de perigo. Nega ao ambiente virtual o caráter de espaço de liberdade. Dessa forma, prioriza a vigilância, o que flexibiliza direitos dos usuários, como sua privacidade e liberdade.

A longa tramitação do Projeto de Lei de Cibercrimes explicitou as várias maneiras pelas quais o Congresso Nacional tenta responder ao surgimento de novos problemas sociais por meio de um discurso de proteção da sociedade contra criminosos. A proposta do Senador Azeredo assumiu diversas formas durante diferentes estágios de sua tramitação. Certos dispositivos, presentes em alguns dos pareceres que o Senador apresentou durante as discussões da proposta legislativa no Senado, causaram maior reação por parte da sociedade civil. Entre eles, o cadastramento obrigatório de todos

² Idem. pp. 19-32..

³ Idem. pp. 65 ss.

os usuários da internet, a criminalização do acesso indevido à rede, a obrigação de que provedores denunciassem práticas ilícitas dos usuários e a autorização para que empresas privadas de segurança interceptassem a rede. No contexto da mobilização social contra essas propostas, surgiu a ideia de que a regulação da internet deveria se dar por meio de um Marco Civil.⁴

Essa ideia ganhou força principalmente devido ao envolvimento de grupos organizados da sociedade civil, que se mobilizaram por meio da própria internet, em defesa de uma legislação garantista e protetora. Nos anos de 2008 e 2009, percebeu-se o efeito da atuação desses movimentos, quando o Governo Federal passou a se opor abertamente ao Projeto de Lei de Cibercrimes. Esse projeto perdeu sua força principalmente na medida em que o governo aderiu à ideia de regular a internet por meio de uma legislação civil, que afirmasse e protegesse direitos.⁵ A partir desse momento, começaram as discussões que seriam base do Marco Civil da Internet.

1.3 A Elaboração Normativa do Marco Civil da Internet e do Decreto nº 8.771, de 2016

O Governo Federal, por meio do Ministério da Justiça, intermediou os debates públicos que deram origem ao Anteprojeto de Lei do Marco Civil da Internet apresentado ao Congresso Nacional. A proposta do governo era que o texto fosse criado a partir de contribuições da sociedade civil apresentadas por meio da internet. O debate, iniciado no ano de 2009, foi estruturado em duas fases. A primeira delas consistiu na elaboração de uma minuta do anteprojeto de lei. O texto foi desenvolvido a partir das contribuições apresentadas no debate público hospedado na Plataforma Cultura Digital, do Ministério da Cultura. O texto presente na plataforma contextualizava o debate e o estruturava em três eixos: direitos individuais e coletivos na internet, responsabilidade dos diferentes atores envolvidos e diretrizes governamentais. Além disso, estabelecia princípios norteadores para a internet, com o objetivo de criar uma espécie de Constituição, ou carta de princípios, para a rede mundial de computadores. O debate se organizava naqueles eixos, que se subdividiam em unidades menores, mas não havia uma sugestão de texto final.

A segunda fase consistiu em um debate público a respeito de uma minuta de texto, baseada na sistematização das sugestões apresentadas durante a primeira fase. Esse debate também estava hospedado na plataforma Cultura Digital, e consistia basicamente no texto proposto pelo Poder Executivo. Em cada dispositivo, havia uma caixa de comentários para que os participantes comentassem livremente, elogiando,

⁴ PAPP, Anna Carolina. *Em nome da internet: os bastidores da construção coletiva do Marco Civil*. São Paulo: 2014. pp. 22 e 30.

⁵ Idem. pp. 31 ss.

criticando ou propondo alterações ao texto disponibilizado. O Ministério adotou esse mesmo modelo de consulta pública em situações posteriores.

A partir das contribuições apresentadas na segunda fase do debate público, foi consolidado pelo Ministério da Justiça um Anteprojeto de Lei que foi enviado ao Congresso Nacional em 24 de agosto de 2011. Na Câmara dos Deputados, o anteprojeto, sob o nome Projeto de Lei nº 2.126, de 2011, passou por uma longa tramitação, sob a relatoria do Deputado Alessandro Molon. Por se tratar de um assunto controverso, envolvendo tantos interesses conflitantes, o texto inicial apresentado pelo Poder Executivo sofreu diversas alterações. Para garantir a aprovação do Projeto, foi necessário que o texto não regulasse alguns aspectos da internet.⁶

O PL nº 2.126, de 2011, foi aprovado na Câmara dos Deputados no dia 25 de março de 2014. A tramitação no Senado Federal foi mais célere, tendo sido o Projeto aprovado no dia 22 de abril de 2014, sem nenhuma emenda de conteúdo em relação ao texto que veio da Câmara. No dia seguinte, a Presidente Dilma Rousseff sancionou o Projeto de Lei, na abertura do evento NETmundial. A promulgação do Marco Civil da Internet, ou Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, trouxe consigo questões não resolvidas. O resultado disso foi a necessidade de um Decreto executivo para tratar de todos os assuntos pendentes de regulação do Marco Civil da Internet.

O ponto mais contencioso durante a tramitação do Marco Civil da Internet foi a questão da neutralidade de rede. Um dos núcleos da “Constituição da internet”, por diversas vezes, a neutralidade de rede sofreu ameaças de exclusão do Projeto de Lei.⁷ Com a promulgação da Lei, no entanto, grupos da sociedade civil e o Deputado Relator do Projeto conseguiram manter a neutralidade de rede como um direito dos usuários. Definiu-se que as exceções a esse princípio seriam estabelecidas por decreto presidencial. Não é, no entanto, o único assunto que restou pendente de regulação. O Decreto que regulamentou o Marco Civil da Internet tratou também da proteção aos registros, aos dados pessoais e às comunicações privadas, bem como da transparência e fiscalização de infrações.

A consolidação do texto do Decreto ocorreu a partir de um processo semelhante àquele que deu origem ao anteprojeto de Lei.⁸ O Governo Federal repetiu a experiência da aprovação do Marco Civil da Internet, considerada bem-sucedida, com o objetivo de atingir os mesmos resultados no que tange à transparência, legitimidade popular e democratização do processo de elaboração normativa. Também dividido em duas fases, o processo de debate público estava hospedado na plataforma do Projeto Pensando o

⁶ Idem.

⁷ Idem. pp. 100 ss.

⁸ KONOPACKI, Marco Antonio. A autopercepção da influência dos participantes na consulta pública online da regulamentação do Marco Civil da Internet e seu papel na determinação da sua forma participativa online e offline. Belo Horizonte: 2016. pp. 33 ss.

Direito, do então Ministério da Justiça. Em grande parte, esse processo foi desenvolvido pela Secretaria de Assuntos Legislativos desse ministério, que atualmente é chamado Ministério da Justiça e Segurança Pública. As duas fases corresponderam às duas fases do debate a respeito do Marco Civil da Internet.

Primeiramente, se deu a etapa em que os participantes faziam sugestões livremente a partir de quatro eixos apresentados na plataforma do debate. Essa etapa ocorreu entre os dias 28 de janeiro e 30 de abril de 2015. Os eixos em discussão eram neutralidade de rede, guarda de registros, privacidade na rede e outros temas e considerações. Depois da sistematização dessas sugestões, consolidou-se uma minuta de Decreto que foi disponibilizada novamente na plataforma do Projeto Pensando o Direito. A partir disso, deu-se a segunda fase da consulta pública a respeito do texto do Decreto.

A segunda fase da consulta pública começou no dia 27 de janeiro de 2016, com a disponibilização de uma minuta de Decreto, e terminou no dia 29 de fevereiro do mesmo ano. De maneira semelhante à consulta pública anterior, a segunda fase consistiu em disponibilizar o texto proposto com caixas de comentários em todos os seus dispositivos, para que os participantes deixassem suas observações a respeito de cada parte do texto. Uma das diferenças essenciais entre a segunda consulta e a anterior é que não houve tramitação pelo Congresso Nacional. Por se tratar de Decreto Presidencial, a discussão sobre o texto deu-se apenas dentro do Poder Executivo. Terminada a segunda fase do debate, o Ministério da Justiça organizou uma proposta de texto, incorporando as sugestões dos participantes, e apresentou essa proposta para os outros Ministérios e a Presidência da República. O Decreto nº 8.771 foi promulgado pela então presidente Dilma Rousseff em 11 de maio de 2016.

1.4 A Importância de se Pesquisar a Consulta Pública

O fato de a discussão ter se dado somente no âmbito do Poder Executivo, sem a participação direta de outros poderes, garantiu celeridade à elaboração do Decreto, permitindo que sua promulgação tenha sido um dos últimos atos de um governo que tratou da regulação da internet como uma de suas prioridades. Por outro lado, o Decreto Presidencial, por sua própria forma, é um ato legislativo menos democrático do que as Leis aprovadas pelo Congresso Nacional, tendo em vista que o texto passa pela aprovação de apenas um dos Poderes da República. O Decreto não passa pelo escrutínio popular e político a que pode ser submetido um Projeto de Lei que precisa ser aprovado por duas casas legislativas e sancionado pelo Poder Executivo. Trata-se de ato do Presidente da República, mas pode dispor sobre temas tão relevantes quanto os temas de Projetos de Lei amplamente discutidos em sociedade. Nesse sentido, propostas de ampliar a participação popular na confecção de Decretos presidenciais

são especialmente relevantes. Ainda mais urgente se mostra a necessidade de analisar essas propostas colocadas em prática e entender em que medida elas realizaram os objetivos a que se propuseram.

Analisar a consulta pública que deu origem ao Decreto nº 8.771, de 2016, portanto, ganha relevância na medida em que se permite avaliar teorias e práticas de governos e de autores. Possibilita-se a análise de teorias que tratam da participação popular pela internet, tanto em abordagens otimistas quanto céticas no que tange à possibilidade de democratização do governo por meio das novas tecnologias de informação e comunicação. Por outro lado, é fundamental que se analisem as tentativas de garantir transparência, legitimidade e participação nas ações do governo, para que se avalie se realmente esses objetivos são alcançados. Trata-se inclusive de propor soluções para a crise de representação que ameaça democracias em diversos países. A ideia de tornar a democracia mais participativa por meio da internet é bastante difundida, mas é necessário questionar seus limites e possibilidades.

Para que se analise o papel da internet enquanto instrumento de democratização da representação política, é preciso levar em conta as abordagens céticas dessa discussão. Trata-se dos autores que questionam uma visão otimista sobre a internet como meio de resolver a crise de representação. Somente na medida em que os limites das novas tecnologias são levados a sério e efetivamente discutidos, é possível que sejam desenvolvidas práticas que verdadeiramente utilizem as potencialidades da rede mundial de computadores. Nesse sentido, é necessário que se considere a importância da participação como forma de consolidar a democracia. Mais do que isso, é preciso entender que as desigualdades sociais que limitam a participação popular são reproduzidas nos meios virtuais.⁹

“Apesar de ser possível defender que as várias ferramentas discursivas e colaborativas da internet conferem o status de componente da esfera pública, seria incoerente, por outro lado, considerá-la como uma esfera pública isolada ou independente.”¹⁰ Entender isso é importante para que a internet seja usada para trazer soluções criativas e inovadoras para alguns de nossos problemas. De acordo com Rafael Cardoso Sampaio:

Entretanto, a internet não foi criada para solucionar os diversos problemas da democracia. É preciso uma conjunção de fatores para que possa ser usada para fomentar valores democráticos, a citar: disponibilização de ferramentas digitais de boa qualidade; a geração de efeitos reais de tais ferramentas no sistema político (o que implica em vontade política por parte dos representantes); a confiança e utilização de tais

⁹ ASSUNÇÃO, Guilherme Sena de. *Internet e democratização da representação política: desencontros de um casamento arranjado*. Brasília: 2014. pp. 63 ss.

¹⁰ BARROS, Chalini Torquato Gonçalves de e SAMPAIO, Rafael Cardoso. Internet como esfera pública? Análise de usos e repercussões reais das discussões virtuais. In: *Cadernos PPG-AU/UFBA*. Vol. 9, edição especial (2010) - Democracia e Interfaces Digitais para a Participação Pública. p. 101.

ferramentas pelos cidadãos e, finalmente, uma política que busque manter tais canais e oportunidades abertos.¹¹

A análise da consulta pública realizada em 2016 permite que se verifiquem alguns desses fatores garantidores da democratização por meio da internet. Trata-se, principalmente, de analisar a geração de efeitos reais das tecnologias digitais no sistema político. Essa discussão envolve, em grande parte, compreender a resposta do governo à participação popular. Nesse sentido, passa pela vontade política dos representantes, mas também pela abertura de um diálogo entre governo e sociedade. Isso é relevante, porque o resultado de experiências participativas só é bem sucedido quando existe um canal de comunicação entre a população e o poder público. Mais do que isso, é essencial que o governo escute o que a sociedade tem a dizer.¹²

1.5 Metodologia

Essa pesquisa é um estudo de caso sobre a segunda fase da consulta pública que deu origem ao Decreto nº 8.771, de 2016. Para tanto, foi feita uma pesquisa documental com análise de conteúdo das contribuições disponíveis na plataforma do Projeto “Pensando o Direito”. Os registros do debate público podem ser acessados online para a consulta de qualquer interessado¹³. No site da plataforma, pode-se ter acesso à minuta de Decreto proposta pela equipe da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça. Além disso, em cada dispositivo do texto, estão disponíveis todas as contribuições apresentadas durante o prazo da consulta.

Alguns dos participantes, principalmente instituições, preferiram não enviar contribuições diretamente nas caixas de comentários disponibilizadas na plataforma. Mesmo sem participar do debate na forma prevista pelos idealizadores da consulta, esses participantes enviaram comentários em arquivos separados. A equipe do Ministério da Justiça disponibilizou essas contribuições para todo o público anexadas na mesma página em que ocorreu a consulta original. Esses arquivos não permitiam a interação direta dos outros participantes, mas ainda estão acessíveis para consulta de qualquer interessado.

Com base nessas fontes disponíveis publicamente, é possível estabelecer uma série de comparações. A análise consistirá primeiramente de uma comparação entre a minuta de decreto apresentada pelo Poder Executivo como base da segunda fase do debate público e o texto do Decreto nº 8.771, de 2016, efetivamente promulgado.

¹¹ SAMPAIO, Rafael Cardoso. Participação política e os potenciais democráticos da internet. In: *Revista Debates*, Porto Alegre, v.4, n.1, p. 29-53, jan.-jun. 2010. p. 48.

¹² PATEMAN, Carole. Participatory democracy revisited. In: *Perspectives on politics*, vol. 10, no. 1, 2012. p. 15.

¹³ Os registros da consulta pública estão disponíveis no link: <http://pensando.mj.gov.br/marcocivil/texto-em-debate/minuta/>.

O objetivo é entender quais foram as mudanças realizadas pelo Governo Federal depois de uma fase de consulta com a população. Em seguida, será realizado um mapeamento dos participantes do debate, que serão organizados a partir dos grupos que representam.

Essa sistematização será limitada às contribuições institucionais, que representem algum grupo. Não é possível, no contexto dessa pesquisa, tirar conclusões sobre as contribuições em nome de indivíduos, que fogem do âmbito da análise. A escolha do nome dos participantes foi livre, e nenhuma outra informação é disponibilizada na plataforma. Não se permite, portanto, identificar quais são os grupos ou interesses específicos representados pelas contribuições individuais. Além disso, uma contribuição que se apresenta como representante de toda uma associação, empresa ou movimento social traz consigo maior poder de persuasão. Por esse motivo, as instituições mais reconhecidas tendem a identificar suas contribuições como representantes de todo o grupo. Os agentes públicos encarregados de consolidar o texto do Decreto, por outro lado, tendem a levar mais em conta as contribuições de instituições. Grupos de pessoas reunidas têm, portanto, maior capacidade de influenciar o debate público.

As conclusões da pesquisa partem da análise das contribuições dos grupos de interesse e da comparação entre minuta de Decreto e texto final deste. Primeiramente, será realizada uma comparação entre essas contribuições para que se perceba quais dessas sugestões foram mais efetivas em alterar o texto do Decreto. A partir disso, permite-se concluir se algum grupo foi priorizado pelo Governo Federal no texto do Decreto promulgado. Levando em conta os resultados dessa análise, permite-se compreender quais interesses foram priorizados pelo Poder Executivo na regulamentação do Marco Civil da Internet. Essa análise busca tirar conclusões a respeito da possibilidade de que a participação popular no processo de elaboração normativa leve a efetiva alteração da legislação a partir de contribuições da sociedade civil e de acordo com os interesses desta.

1.6 Objetivos do Trabalho

A partir dessa metodologia, o presente trabalho busca atingir alguns objetivos. O objetivo geral da pesquisa é analisar como as contribuições apresentadas à consulta pública resultaram em alterações no texto do Decreto promulgado. Especificamente, trata-se de verificar se o governo atendeu aos interesses dos participantes.

São objetivos específicos do trabalho apresentar o processo de regulação do Marco Civil da Internet, com foco na minuta de Decreto apresentada pelo Ministério da Justiça e na forma como se realizou a consulta pública. No contexto dessa pesquisa sobre a realização da consulta pública, objetiva-se mapear quem foram os participantes que forneceram contribuições ao debate e compreender em quais grupos os consulta-

dos se encaixam, buscando verificar quais segmentos da sociedade efetivamente se envolveram nesse processo.

Entre os outros objetivos específicos da pesquisa, está de analisar se a realização do debate público garantiu que a população efetivamente participasse do processo de elaboração normativa, tendo suas demandas consideradas pelo poder público. Trata-se de entender se foram garantidos os interesses e direitos da sociedade civil no que tange à neutralidade de rede e à proteção de dados pessoais. Nesse sentido, verifica-se o cumprimento das promessas da internet no sentido de tornar a representação política mais participativa e democrática.

1.7 Estrutura de Capítulos

No segundo capítulo do trabalho, há uma análise teórica do papel da internet enquanto instrumento de transformação da democracia. Parte-se do contexto atual da democracia representativa, para que se afirmem as possibilidades de superação da crise de representação por meio da implementação de novas experiências participativas e deliberativas em complemento ao modelo democrático liberal. Com base nisso, discutem-se a democracia deliberativa e a democracia participativa enquanto propostas de superação ou melhora da democracia representativa. O papel da internet entra no debate a partir das teorias que entendiam as novas tecnologias de informação e comunicação como meios capazes de corrigir os problemas da representação política. As teorias céticas, que não enxergam essa possibilidade na internet, são analisadas em seguida. Por fim, é apresentada uma visão intermediária do papel da internet, que leva em conta suas potencialidades e limitações.

O terceiro capítulo traz os dados e valores que resultaram da pesquisa sobre a consulta pública. Parte-se de uma explicação mais detalhada para a metodologia de pesquisa adotada, e chega-se no mapeamento das instituições que participaram do debate. Essas instituições, classificadas por setor de atuação e meio de participação, são apresentadas em uma tabela. Em seguida, estão organizados os números de contribuições classificadas por grupos e de acordo com o resultado que geraram no texto final do Decreto. Esses dados estão dispostos em tabelas individuais para cada um dos artigos da minuta. Por fim, há uma tabela final, onde se organizam os valores referentes à minuta como um todo.

O quarto capítulo se propõe a analisar os valores obtidos na pesquisa. São apresentados alguns critérios de análise usados em pesquisas sobre consultas públicas, que buscam verificar seu sucesso em garantir a participação popular. Utilizando-se principalmente dos valores da pesquisa, tiram-se conclusões sobre os resultados do processo, levando em conta os grupos participantes e a quantidade de contribuições acatadas pelo governo. Em seguida, discutem-se alguns problemas relacionados à

realização dessa consulta em específico, principalmente associados àqueles critérios apresentados. Por fim, há uma tentativa de enxergar esse processo em um contexto maior na busca por uma sociedade mais participativa e democrática.

2 Internet e Democracia: Uma Análise Teórica

O presente capítulo objetiva realizar uma revisão de teorias sobre os limites da atual democracia representativa. Parte, nesse sentido, do estudo de propostas de radicalização da democracia, como os modelos participativo e deliberativo. Busca, em seguida, situar o papel da internet nesse debate, levando-se em conta teorias otimistas e céticas das novas tecnologias como forma de superação das crises do sistema político. A partir disso, tem por objetivo adotar uma teoria participativa da democracia e uma visão intermediária da internet como instrumento para a participação e a deliberação.

2.1 Crise de Representação e Novas Tecnologias

A discussão a respeito de maneiras mais efetivas de se concretizar a democracia ganha relevância em um contexto de crise de representação. Esse fenômeno, que atinge diversos países, é uma crise da democracia representativa exercida na maior parte do mundo. Pode se refletir, no entanto, em outras esferas, constituindo-se em crise da democracia ou crise da política como um todo.¹ Trata-se de desenvolvimento recente das democracias representativas em que há perda da confiança dos eleitores na política. Há um crescente descrédito da população em governos que deveriam ser populares. Isso se deve principalmente às falhas do modelo de representação adotado, de forma que a discussão sobre democratização da política adquire importância em solucionar crises.

A crise de representação se apresenta principalmente como um distanciamento entre representantes e representados. Diversos autores, entre eles Norberto Bobbio, tratam dessa crescente separação que limita a efetividade da própria representação. A crise se apresenta, portanto, como “deslocamento entre os dois momentos essenciais da democracia: o voto (ou autorização da representação) e o controle dos mandatários”.² Isso implica na redução do controle dos representantes pela sociedade, que é uma das formas em que se amplia a distância entre cidadãos e classe política. Essa falta de controle resulta na queda da qualidade da representação política, que se afasta da vontade popular e deixa de ser limitada por esta.

Esse fenômeno leva, portanto, “à formação de uma elite política distanciada da massa da população e à ruptura do vínculo entre a vontade dos representados

¹ WOLKMER: Antonio Carlos. Do Paradigma da Representação à Democracia Participativa. *Sequência*, Florianópolis, v. 42, 2001.

² TAVARES, Wellington e PAULA, Ana Paula Paes de. Democracia digital e a participação cidadã na gestão pública via Internet. In: FREITAS, Christiana Soares de (org.). *Inovação, governança digital e políticas públicas*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016. p. 112.

e a vontade dos representantes”.³ Autores apresentam diversas causas para esse desenvolvimento das democracias representativas contemporâneas, inclusive a falta de identificação dos eleitores com programas de partidos políticos, o baixo comparecimento eleitoral⁴, a desconfiança dos eleitores em relação ao sistema político e a falta de empoderamento da população, que se reflete na sensação de incapacidade de influenciar efetivamente o processo de tomada de decisões⁵. Essas causas são intimamente ligadas às promessas não-cumpridas da democracia, como teorizadas por Norberto Bobbio.⁶ A democracia representativa prometeu trazer consigo diversas melhorias para a sociedade, mas, de acordo com Bobbio, não foi capaz de cumprir diversas dessas promessas. O principal aspecto dessa teoria que se relaciona com a crise de representação é o caráter oligárquico do poder, com maior presença de elites no governo e pouca representação que efetivamente se assemelhe à população. Além disso, o aumento de espaços de participação política e o controle e transparência dos atos do governo são promessas não cumpridas da democracia que ficam em evidência no contexto em que a representação está em crise.

O que se percebe, portanto, é uma falha na forma como se apresenta a democracia representativa atualmente, e isso se reflete em falta de credibilidade e legitimidade do sistema político. Nesse contexto, a defesa de uma renovação na política que solucione a crise de representação geralmente envolve as novas tecnologias de informação e comunicação. A internet, mais especificamente, é uma realidade que ganha cada vez mais espaço entre cidadãos e governos. Não se pode negar sua relevância, mas questiona-se se a internet deve ter algum papel no aperfeiçoamento da democracia, e qual deve ser esse papel. A discussão gira em torno das possibilidades de implementação de uma “democracia digital”.⁷

Isso se associa à discussão a respeito de mecanismos para aproximar a sociedade do Estado e, nesse sentido, acontece o debate acerca de modelos de democracia que devem ser postos em prática. Diversos autores propõem a implementação de formas de democracia participativa e deliberativa. Em geral, esses autores não defendem a superação da democracia representativa, mas a melhoria do modelo atual por meio

³ SAMPAIO, Rafael Cardoso. Participação política e os potenciais democráticos da internet. In: *Revista Debates*, Porto Alegre, v.4, n.1, p. 29-53, jan.-jun. 2010. p. 29.

⁴ TAVARES, Wellington e PAULA, Ana Paula Paes de. Democracia digital e a participação cidadã na gestão pública via Internet. In: *Inovação, governança digital e políticas públicas*. FREITAS, Christiana Soares de (org.). Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016. p. 113.

⁵ SAMPAIO, Rafael Cardoso. Participação política e os potenciais democráticos da internet. In: *Revista Debates*, Porto Alegre, v.4, n.1, p. 29-53, jan.-jun. 2010. p. 30.

⁶ RODEGHERI, Letícia Bodanese. *Da democracia à ciberdemocracia: condições e (in)efetividade da participação popular na construção colaborativa do Marco Civil da internet*. Santa Maria: 2015. pp. 29-37.

⁷ FARRANHA, Ana Cláudia. Mecanismos para a construção da transparência: uma breve análise do caminho entre a democracia representativa e a democracia digital. In: PINHO, José Antonio G. de (org). *Artefatos Digitais para mobilização da Sociedade Civil: perspectivas para avanço da democracia*. Salvador: EDUFBA, 2016. p. 23.

da articulação deste com elementos de democracia participativa ou direta. Sugerem, portanto, uma combinação entre representação e participação, buscando as vantagens na complementaridade entre os dois âmbitos.⁸ A proposta desses autores tem valor, visto que os limites ao poder do Estado conquistados a partir da democracia liberal são avanços que não podem ser dispensados, mas que não bastam para que se garanta um governo verdadeiramente democrático. Nesse sentido,

O modelo de democracia do padrão liberal-representativo satisfaz perfeitamente alguns dos requisitos mínimos relacionados à democracia eleitoral e ao Estado de direito (competição pluralista - participação eleitoral – liberdades civis e políticas). Por razões que não posso arrolar aqui, as democracias liberais padecem de enormes déficits em face da idéia de democracia. Para superá-los, os projetos de democracia digital precisam incorporar ao cardápio liberal clássico (que contém, basicamente, informação que promova transparência, abertura e prestação de contas dos agentes políticos), doses importantes de outras especiarias (oportunidades de participação pública e de engajamento cívico – canais de comunicação entre os cidadãos e instituições intermediárias).⁹

Cabe, portanto, analisar os modelos de democracia propostos pelos autores como forma de aprofundar a democracia e corrigir falhas na representação política. Para além disso, é necessário analisar a importância da internet enquanto instrumento para implementar esses modelos. Deve-se levar em conta tanto as teorias otimistas, que acreditam que a internet pode ser a solução para a crise de representação, quanto as teorias céticas, que negam esse papel à internet, entendendo que a rede mundial de computadores não é meio capaz de democratizar a política. Não se pode negar que a internet pode ter relevância para os desenvolvimentos da política durante o Século XXI. Trata-se, na verdade, de entender as possibilidades e limites do uso desse instrumento como meio de democratizar o Estado e a sociedade.

2.2 A Democracia Deliberativa

Uma das concepções que são propostas para ampliar a legitimidade do sistema representativo é o modelo deliberativo de democracia. Esse modelo é, em termos gerais, associado à ideia de discussão e debate dos cidadãos no processo de tomada de decisões, enquanto condição de legitimidade para as políticas públicas.¹⁰ Diversos

⁸ VITULLO, Gabriel. “Representação política e democracia representativa são expressões inseparáveis? Elementos para uma teoria democrática pós-representativa e pós-liberal”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 2, 2009. pp. 284-286.

⁹ GOMES, Wilson. Democracia digital: Que democracia?. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. (Orgs.). *Mídia, representação e democracia*. São Paulo: Hucitec, 2010. p. 24.

¹⁰ ECHAVARRÍA, Corina e BRUSCOLI, Cecília. Comunicación gubernamental y condiciones del diálogo público. In: PINHO, José Antonio G. de (org). *Artefatos Digitais para mobilização da Sociedade Civil: perspectivas para avanço da democracia*. Salvador: EDUFBA, 2016. p. 40.

autores destacam a importância da deliberação para a democracia, sendo Jürgen Habermas¹¹ uma das principais referências no que se refere a esse tema.

A deliberação na teoria de Habermas é não só condição de validade dos atos do Estado, mas também um elo entre o sistema político e a sociedade civil. Trata-se de influência dos governados sobre seus governantes no processo de tomada de decisões ou de elaboração normativa legítima. Nesse sentido, o autor “defende uma verdadeira soberania popular e através de seu modelo deliberativo explica como o poder comunicativo se relaciona com o administrativo”.¹² A vantagem trazida pela deliberação tem a ver com seu caráter comunicativo, porque a discussão pública em torno de temas relevantes funciona como troca de argumentos em busca da solução mais justa e adequada para um problema. Trata-se de selecionar esses argumentos por meio da discussão pública, no seguinte processo:

A chave fundamental destacada por Habermas seria a troca de razões entre os agentes do jogo político, fomentada pela instauração de processos discursivos que tenham a capacidade de reverberar sobre a estrutura estatal. Nas trocas discursivas, os participantes tematizam exigências de validade e tentam resgatá-las ou criticá-las através de argumentos e sua força é medida em um contexto criado pela solidez das razões. Por serem submetidas a avaliações e críticas, acredita-se que as expressões racionais também podem ser corrigidas e melhoradas através de trocas discursivas [...] Os processos de formação da opinião e da deliberação influenciam as preferências dos participantes, pois permitem filtrar os temas, as contribuições, as informações e os argumentos em disputa.¹³

A busca pela solução mais adequada depende da deliberação pública e é objetivo final desta, que também funciona como condição de validade e legitimidade para os atos estatais. Grande parte da importância da deliberação está no nível da fundamentação das normas jurídicas. A troca de opiniões e razões, nesse âmbito, funciona como um dos meios de legitimar as decisões políticas. O resultado da deliberação se torna aceitável pelos envolvidos no debate a partir da prática argumentativa. A base disso está no entendimento que “o destinatário de uma norma deve ver nela seu intuito individual coletivizado, institucionalizado por procedimentos previamente conhecidos”.¹⁴

O debate, nesse modelo de democracia, depende da troca argumentativa livre em processos de comunicação críticos e racionais, independentes da influência do

¹¹ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre faticidade e validade, vol. II*. Tradução: Flávio Breno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

¹² SAMPAIO, Rafael Cardoso, MAIA, Rousiley Celi Moreira e MARQUES, Francisco Paulo Paulo Jamil Almeida. Participação e deliberação na internet: Um estudo de caso de Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. In: *Opinião Pública*, Campinas, vol. 16, nº 2, Novembro, 2010. p. 448.

¹³ Idem.

¹⁴ RAMINELLI, Francieli Puntel. *Governo eletrônico e informação sanitária no Brasil*. Santa Maria: 2015. p. 20.

poder político e do mercado.¹⁵ O debate ocorre, portanto, naquilo que se chama de esfera pública. De acordo com o autor, “em sociedades complexas, a esfera pública forma uma estrutura intermediária que faz a mediação entre o sistema político, de um lado, e os setores privados do mundo da vida e sistemas de ação especializados em termos de funções, de outro lado”.¹⁶ Trata-se, portanto, do espaço onde ocorre a deliberação pública e onde se formam as vontades coletivas e se trocam argumentos e opiniões.¹⁷

A esfera pública tem como função primordial, portanto, influenciar o sistema administrativo a partir da formação de uma vontade popular coletiva.¹⁸ É dessa forma que a democracia deliberativa opera uma aproximação entre representantes e representados. A deliberação, no entanto, pressupõe a participação popular na esfera pública, de forma que não precisa estar em oposição à democracia participativa. Devido a isso, em um contexto de grande popularidade da democracia deliberativa, há autores que entendem não existir necessidade para a democracia participativa. Afirmam que a deliberação é uma forma de participação, de maneira que a democracia deliberativa pode ser substituída da democracia participativa ou uma versão melhorada desta, em face das dificuldades de se implementar formas de democracia mais diretas.¹⁹

A autora Carole Pateman, no entanto, entende de forma diferente. Sua teoria reitera o valor da democracia participativa como forma de se radicalizar e revigorar a democracia. Entende que democracia deliberativa é diferente de democracia participativa. Além disso, afirma que deliberação é pressuposto básico de qualquer democracia, mas que o debate público, por si só, não basta para garantir legitimidade popular e qualidade de governança para o sistema político.²⁰ É preciso que se incremente a democracia deliberativa com formas novas de participação. A partir da teoria de Pateman, é possível se analisar melhor a democracia participativa.

¹⁵ BARROS, Chalini Torquato Gonçalves de e SAMPAIO, Rafael Cardoso. Internet como esfera pública? Análise de usos e repercussões reais das discussões virtuais. In: *Cadernos PPG-AU/UFBA*. Vol. 9, edição especial (2010) - Democracia e Interfaces Digitais para a Participação Pública. p. 88.

¹⁶ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*, vol. II. Tradução: Flávio Breno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 107.

¹⁷ BARROS, Chalini Torquato Gonçalves de e SAMPAIO, Rafael Cardoso. Internet como esfera pública? Análise de usos e repercussões reais das discussões virtuais. In: *Cadernos PPG-AU/UFBA*. Vol. 9, edição especial (2010) - Democracia e Interfaces Digitais para a Participação Pública. p. 88.

¹⁸ Idem. p. 89.

¹⁹ PATEMAN, Carole. Participatory democracy revisited. In: *Perspectives on politics*, vol. 10, no. 1, 2012. p. 8.

²⁰ Idem.

2.3 A Democracia Participativa

No contexto de crise da democracia representativa, o que se percebe é um esgotamento do modelo clássico de representação.²¹ É necessário compreender, nesse sentido, que a crise está na forma como se concretiza o modelo de representação, no modelo de democracia representativa em vigor na maioria dos países, mas não na ideia de representação em si. Isso é possível, porque representação e o modelo liberal-representativo de democracia são coisas distintas.²² A representação não pressupõe a existência de democracia representativa, podendo ser combinada em novos modelos mais radicais de democracia.

A participação ganha relevância na medida em que a superação da crise na representação deve levar em conta a possibilidade da modificação do atual modelo de democracia ou da adoção de estruturas participativas de governo. Trata-se, principalmente, de manter aberto o debate em torno da aplicação de novas práticas e novas formas de tomada de decisões políticas. Pode-se dizer nesse sentido que “a radicalização do processo democrático para a sociedade não implica descartar o paradigma da representação, mas reconhecer sua crise e redefini-lo em função de uma nova cultura política, fundada na participação dos sujeitos coletivos emergentes, corporificadores de uma cidadania comunitária.”²³

Na prática, percebe-se que a desvantagem das formas instituídas de democracia é que elas apresentam dificuldades em incorporar novas formas de inovação social e, por isso, são necessários novos experimentos para que se resolvam os problemas que os modelos tradicionais não conseguiram resolver.²⁴ Com a ampliação da participação popular no Brasil, o que se percebe é a ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas.²⁵ Além disso, desenvolvem-se novas formas de representação não eleitoral, independentes do modelo clássico da democracia liberal. Essas novas formas de representação vêm de atores sociais que se apresentam como representantes da sociedade civil em alguns aspectos e chegam a ser oficializados pelo Estado.²⁶

A partir disso, entende-se que inovação e experimentação são importantes na

²¹ WOLKMER: Antonio Carlos. Do Paradigma da Representação à Democracia Participativa. *Sequência*, Florianópolis, v. 42, 2001.

²² VITULLO, Gabriel. “Representação política e democracia representativa são expressões inseparáveis? Elementos para uma teoria democrática pós-representativa e pós-liberal”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 2, 2009. p. 287.

²³ WOLKMER: Antonio Carlos. Do Paradigma da Representação à Democracia Participativa. *Sequência*, Florianópolis, v. 42, 2001. p. 90.

²⁴ AVRITZER, Leonardo. Modes of democratic deliberation: participatory budgeting in Brazil. In: Santos: Boaventura de Sousa (ed.). *Democratizing democracy: beyond the liberal democratic canon*. Verso, 2007. p. 399.

²⁵ AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: Da autorização à legitimidade da ação. In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 3, 2007. p. 443.

²⁶ Idem. p. 444

concretização tanto da democracia quanto da representação. É por isso que devem ser valorizadas as contribuições de Jean-Jacques Rousseau, enquanto defensor da soberania popular e da democracia direta, como forma de se analisar o que se entende pela noção de democracia. Sua definição de democracia compreende um modelo em que o povo é encarregado tanto de legislar quanto de executar as Leis, baseada na participação direta da população no processo político²⁷. Ele critica a representação, porque o fundamento da democracia é a vontade geral, que condiciona todos os atos do governo e que não pode ser objeto de representação.²⁸ Sua crítica da representação é crítica de um modelo que colocaria interesses particulares sobre a vontade geral, negando a soberania popular. Sua teoria é uma defesa radical não só da democracia direta, mas também de que “esse governo - titular de uma vontade geral - seja constantemente fiscalizado e acompanhado”.²⁹

Carole Pateman também resgata as ideias de Rousseau, quem ela considera “o teórico por excelência da participação”,³⁰ como base para a sua teoria da democracia participativa.³¹ A principal influência de Rousseau para a autora é o fato de enxergar um “efeito psicológico” na participação, o que assegura “uma interrelação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas”.³² De acordo com Rousseau, a principal função da participação é a função educativa, na medida em que força o cidadão a deliberar com justiça e entender a ligação entre as esferas pública e privada, de forma que a própria participação garante que o cidadão esteja mais capacitado para participar.³³

A autora recupera também as teorias de John Stuart Mill e G.D.H. Cole.³⁴ Em Mill, ela também encontra a defesa de uma função educativa para a participação, mas há uma nova dimensão para essa função. Mill entende que a função educativa se realiza apenas quando há participação em nível local, visto que a prática cotidiana em pequena escala da democracia capacitaria o cidadão para participar também a nível nacional.³⁵ G.D.H. Cole defende que a função educativa da participação no nível local é crucial para o funcionamento da democracia.³⁶ No entanto, Cole diverge de Mill ao entender que a igualdade econômica entre os cidadãos que participam é essencial

²⁷ FARRANHA, Ana Cláudia. Mecanismos para a construção da transparência: uma breve análise do caminho entre a democracia representativa e a democracia digital. In: PINHO, José Antonio G. de (org). *Artefatos Digitais para mobilização da Sociedade Civil: perspectivas para avanço da democracia*. Salvador: EDUFBA, 2016. p. 19.

²⁸ Idem.

²⁹ Idem. p. 20.

³⁰ PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 35.

³¹ Idem. pp. 35 e ss.

³² Idem. p. 35.

³³ Idem. pp. 38-39.

³⁴ Idem. pp. 42 e ss.

³⁵ Idem. p. 46.

³⁶ Idem. p. 55.

para uma democracia, na medida em que a participação não pode conviver com a desigualdade de poder econômico.³⁷

A partir dessas teorias, a autora constitui a sua teoria participativa da democracia, um modelo teórico essencial para que se analise a importância da participação como forma de radicalização democrática. Essa concepção dá centralidade à função educativa da participação, de forma que as estruturas participativas devem existir em todas as esferas de governo, para que os indivíduos se tornem mais capacitados para a participação.³⁸ Além disso, afirma que uma sociedade democrática depende do controle dos cidadãos sobre a tomada de decisões em todos os níveis. Essa democratização do sistema político em todas as suas esferas, com abertura para a participação e controle dos cidadãos constituiria uma sociedade participativa.³⁹ Para que esta sociedade participativa seja possível, é necessário que haja igualdade econômica e política entre os cidadãos. Só assim se pode garantir que todos tenham influência igual na tomada de decisões políticas, não havendo excessiva desigualdade na determinação das consequências práticas da participação.⁴⁰ Nas palavras da autora,

A justificativa para um sistema democrático em uma teoria da democracia participativa reside primordialmente nos resultados humanos que decorrem do processo participativo. Pode-se caracterizar o modelo participativo como aquele onde se exige o *input* máximo (a participação) e onde o *output* inclui não apenas as políticas (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um “feedback” do *output* para o *input*.⁴¹

A possibilidade da criação da sociedade participativa envolve uma democratização da democracia. Na medida em que os cidadãos aprendem a participar por meio da participação, é necessário que se criem espaços democráticos para que haja a interação da sociedade civil com o Estado. Essa discussão trata, portanto, de mudança estrutural no sentido de tornar a hierarquia do Estado menos autoritária e garantir a participação e o envolvimento da população com a tomada de decisões políticas em todas as esferas de poder.⁴² É necessário, para que se verifique a possibilidade de se democratizar a sociedade, analisar as experiências participativas postas em prática no Brasil.

A Constituição Federal de 1988 estabelece o princípio democrático, ao afirmar, em seu art. 1º, que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. Dessa forma, reafirma que o Brasil é um Estado

³⁷ Idem. p. 56.

³⁸ Idem. pp. 60-61.

³⁹ Idem. p. 61.

⁴⁰ Idem. pp. 61-62.

⁴¹ Idem. p. 62.

⁴² PATEMAN, Carole. Participatory democracy revisited. In: *Perspectives on politics*, vol. 10, no. 1, 2012. p. 10.

Democrático de Direito, em que a soberania popular se expressa por meio da eleição de representantes.⁴³ A Carta Magna, no entanto, não se limita a isso, estabelecendo um modelo democrático mais radical do que a mera democracia representativa. Em seu texto, a Constituição Brasileira criou diversos mecanismos institucionais de participação popular e positivou o princípio da democracia semidireta como modelo a ser seguido no país.⁴⁴ Dessa forma, a tomada de decisões políticas e administrativas deve levar em conta espaços consultivos e deliberativos que buscam garantir a comunicação entre sociedade civil e Estado. Dessa maneira, “associou, de forma inequívoca, a cidadania ativa às políticas sociais”.⁴⁵ O sistema constitucional brasileiro, portanto, se funda na soberania popular e no exercício da cidadania ativa. Para isso, estabeleceu como mecanismos participativos o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular e a ação popular.⁴⁶

Esses espaços abertos pela Constituição têm importância, principalmente quando estabelecidos no contexto de superação de um regime autoritário, como criação de um novo sistema democrático. O passar do tempo e a crise de representação, no entanto, fazem com que o texto constitucional não seja suficiente para a criação de uma democracia participativa e demandam a abertura de novas formas de participação e novos espaços de abertura do governo para a sociedade. Os Orçamentos Participativos, criados em Porto Alegre e aplicados em diversas outras cidades, são o mecanismo de democracia participativa mais estudados do Brasil.⁴⁷ Estudos sobre o Orçamento Participativo em Porto Alegre mostram o sucesso dessa prática no sentido de garantir publicidade das informações governamentais, monitoramento constante da aplicação de recursos e deliberação racional sobre esta, baseada em critérios de justiça.⁴⁸

Mais do que isso, a análise empírica dos Orçamentos Participativos demonstra as formas em que os mecanismos de democracia participativa podem se mostrar bem-sucedidos. Percebem-se as possibilidades de se institucionalizar componentes da teoria participativa mesmo em uma área vista como técnica, além de se perceber que entender a participação dos cidadãos como um direito é algo fundamental para a democratização da sociedade.⁴⁹ O exemplo é um indício claro que radicalizar a democracia por meio

⁴³ RODEGHERI, Letícia Bodanese. *Da democracia à ciberdemocracia: condições e (in)efetividade da participação popular na construção colaborativa do Marco Civil da internet*. Santa Maria: 2015. p. 56.

⁴⁴ MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. *Rev. Katál*. Florianópolis v. 10 n. 2. 2007. p. 144.

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ RODEGHERI, Letícia Bodanese. *Da democracia à ciberdemocracia: condições e (in)efetividade da participação popular na construção colaborativa do Marco Civil da internet*. Santa Maria: 2015. p. 56.

⁴⁷ TAVARES, Wellington e PAULA, Ana Paula Paes de. Democracia digital e a participação cidadã na gestão pública via Internet. In: *Inovação, governança digital e políticas públicas*. FREITAS, Christiana Soares de (org.). Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016. p. 116.

⁴⁸ AVRITZER, Leonardo. Modes of democratic deliberation: participatory budgeting in Brazil. In: Santos: Boaventura de Sousa (ed.). *Democratizing democracy: beyond the liberal democratic canon*. Verso, 2007. pp. 391 e ss.

⁴⁹ PATEMAN, Carole. Participatory democracy revisited. In: *Perspectives on politics*, vol. 10, no. 1,

da participação é algo possível, mesmo em um país desigual e com pouca tradição de estabilidade democrática. Além disso, mostra que as pessoas participam efetivamente, principalmente na medida em que percebem que sua participação é capaz de gerar resultados práticos.⁵⁰

Apesar de todos os experimentos bem sucedidos, a ampliação dos espaços de participação popular no Brasil permanece sendo uma das promessas não-cumpridas da democracia, na teorização de Norberto Bobbio.⁵¹ O que esse autor defende não é uma democracia direta, mas a manutenção da democracia representativa, com a abertura de espaços para que os cidadãos possam participar e contribuir, em um processo que seria a “evolução da democracia política à democracia social”.⁵² Dessa forma, a democracia participativa estaria no meio do caminho entre democracia representativa e democracia direta.⁵³ As práticas de democracia direta ou semidireta são, portanto, importantes no sistema representativo, porque participação e representação são elementos complementares.⁵⁴ Esses espaços participativos “possibilitam manter um canal permanente de deliberação pública, fazendo da prática política um exercício contínuo”.⁵⁵

Não se trata de abandonar as regras da democracia representativa, mas de combinar esse modelo com formas de democracia direta.⁵⁶ Esse processo tem a ver com maior controle dos atos dos governantes, por meio da transparência, informação e participação popular, que implicam em democratização e influência dos cidadãos na tomada de decisões políticas.⁵⁷ Nesse contexto, a internet pode ser um instrumento importante na concretização desses objetivos e na consolidação de uma sociedade mais participativa. Crescem as demandas por participação e controle, enquanto os avanços tecnológicos causam impacto nessas demandas. Cabe analisar, portanto, alguns pontos de vista sobre o papel da internet enquanto meio de transformação da democracia.

2012. p. 10.

⁵⁰ Idem. p. 12.

⁵¹ RODEGHERI, Letícia Bodanese. *Da democracia à ciberdemocracia: condições e (in)efetividade da participação popular na construção colaborativa do Marco Civil da internet*. Santa Maria: 2015. p. 54.

⁵² Idem.

⁵³ Idem.

⁵⁴ MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. *Rev. Katál*. Florianópolis v. 10 n. 2. 2007. p. 150.

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ WOLKMER: Antonio Carlos. Do Paradigma da Representação à Democracia Participativa. *Sequência*, Florianópolis, v. 42, 2001. p. 95.

⁵⁷ FARRANHA, Ana Cláudia. Mecanismos para a construção da transparência: uma breve análise do caminho entre a democracia representativa e a democracia digital. In: PINHO, José Antonio G. de (org). *Artefatos Digitais para mobilização da Sociedade Civil: perspectivas para avanço da democracia*. Salvador: EDUFBA, 2016. p. 18.

2.4 Teorias Otimistas da Democracia Digital

A internet apresenta diversas características positivas, que permitem que seja entendida como um instrumento importante na concretização de um modelo mais participativo e deliberativo de democracia. A partir dessas características, o surgimento da internet trouxe consigo diversas visões otimistas sobre seu papel na transformação da política. “Nesse aspecto, o tema referente ao uso de novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) parece pertinente como propulsor de uma inovação do conceito de democracia”.⁵⁸ Essa concepção enxerga as novas possibilidades trazidas pela internet como forma de complementar a representação, garantir acesso à informação e transformar a democracia.⁵⁹ Além disso, essas teorias revelam “a intenção de construir mecanismos de consulta e participação, [...] constituindo um formato de democracia que vem sendo chamado de ‘democracia digital’”.⁶⁰

Essas propostas passam por uma discussão sobre como a internet pode auxiliar a deliberação pública, de forma a constituir uma democracia deliberativa. A ideia é que a liberdade de comunicação garantida pela internet permitiria a troca de argumentos que é essencial para a deliberação e a tomada de decisões.⁶¹ Nesse sentido, estão as teorias que identificariam a internet como uma esfera pública, entendida como “variedade de espaços de comunicação na sociedade que possibilita a circulação de informações e ideias, bem como a formação de vontades políticas e a opinião pública”.⁶² Caracterizar a internet como esfera pública depende da noção de que ela permitiria uma comunicação livre e acessível a um número mais amplo de membros da sociedade. Isso se deve à possibilidade de que mais pessoas produzam conteúdo acessível a diversas outras pessoas, e de que vozes marginalizadas sejam ouvidas pela primeira vez e atinjam o poder público.⁶³

Há quem entenda que a internet representa uma mudança na constituição da esfera pública.⁶⁴ Isso se deve ao surgimento de novas mídias e novos fluxos de comunicação que quebrariam o monopólio de informação anteriormente conferido às mídias de massa. Afirma-se que surge uma esfera pública online, como revitalização

⁵⁸ Idem. p. 21.

⁵⁹ Idem. p. 24.

⁶⁰ Idem. p. 23.

⁶¹ SAMPAIO, Rafael Cardoso, MAIA, Rousiley Celi Moreira e MARQUES, Francisco Paulo Paulo Jamil Almeida. Participação e deliberação na internet: Um estudo de caso de Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. In: *Opinião Pública*, Campinas, vol. 16, nº 2, Novembro, 2010. pp. 449 e 450.

⁶² BARROS, Chalini Torquato Gonçalves de e SAMPAIO, Rafael Cardoso. Internet como esfera pública? Análise de usos e repercussões reais das discussões virtuais. In: *Cadernos PPG-AU/UFBA*. Vol. 9, edição especial (2010) - Democracia e Interfaces Digitais para a Participação Pública. p. 89.

⁶³ TAVARES, Wellington e PAULA, Ana Paula Paes de. Democracia digital e a participação cidadã na gestão pública via Internet. In: *Inovação, governança digital e políticas públicas*. FREITAS, Christiana Soares de (org.). Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016. p. 117.

⁶⁴ Idem.

da antiga esfera pública. Nessa nova organização da comunicação e informação, o discurso público seria mais acessível e o contato entre sociedade civil e poder público dispensaria os antigos intermediários.⁶⁵

No que tange à democracia participativa, a internet costuma ser vista como meio de ampliar a participação popular. Nesse sentido, sua importância reside principalmente em sua capacidade de ampliar a transparência dos processos políticos, garantir o compartilhamento de conhecimento e permitir a comunicação entre cidadãos e políticos.⁶⁶ Iniciativas de governo eletrônico e governança digital têm por objetivo realizar esses potenciais da internet. Trata-se de projetos do governo que buscam disponibilizar informações do governo e oferecer serviços públicos por meios virtuais.⁶⁷ Um exemplo entre essas iniciativas é o e-Democracia, projeto da Câmara dos Deputados, que abre espaços de participação popular pela internet, de forma a ampliar o controle do governo pelos cidadãos, estreitar a relação entre esses atores e desenvolver novas práticas democráticas.⁶⁸ Esse tipo de participação facilita o envolvimento de mais pessoas, em discussões mais diversas e aprofundadas.⁶⁹

Existem mais pontos positivos no desenvolvimento de formas de governo eletrônico, que buscam eficiência de gestão e inclusão social e digital. Essas práticas buscam alterar a autopercepção dos cidadãos, de consumidores a protagonistas do processo político⁷⁰, com verdadeiro poder de influência sobre o poder público. Esse processo de empoderamento⁷¹ dos atores sociais tem a ver com o uso da internet enquanto espaço político de mobilização e contestação. Uma sociedade só pode ser plenamente participativa quando há igualdade política entre os participantes. A internet pode garantir uma aproximação a essa igualdade na medida em que permite que os participantes escondam seu status social, para que o debate trate de ideias, independentemente de quem as expôs.⁷² Nesse sentido, a internet pode ser um meio em que grupos excluídos se reúnem e se organizam, de forma a fortalecer suas demandas.⁷³

⁶⁵ Idem.

⁶⁶ BORGES, Jussara e JAMBEIRO, Othon. Evolução do uso da internet na participação política de organizações da sociedade civil. In: PINHO, José Antonio G. de (org). *Artefatos Digitais para mobilização da Sociedade Civil: perspectivas para avanço da democracia*. Salvador: EDUFBA, 2016. pp. 76 e 77.

⁶⁷ FREITAS, Christiana Soares de. Sociotechnical and political process shaping digital democracy in Brazil: The case of the project e-democracia. In: FREITAS, Christiana Soares de (org.). *Inovação, governança digital e políticas públicas*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016. pp. 32-34.

⁶⁸ Idem. p. 32.

⁶⁹ Idem. p. 34.

⁷⁰ Idem. p. 32.

⁷¹ KONOPACKI, Marco Antonio. *A autopercepção da influência dos participantes na consulta pública online da regulamentação do Marco Civil da Internet e seu papel na determinação da sua forma participativa online e offline*. Belo Horizonte: 2016.

⁷² FREITAS, Christiana Soares de. Sociotechnical and political process shaping digital democracy in Brazil: The case of the project e-democracia. In: FREITAS, Christiana Soares de (org.). *Inovação, governança digital e políticas públicas*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016. p. 34.

⁷³ BORGES, Jussara e JAMBEIRO, Othon. Evolução do uso da internet na participação política

Para além disso, organizações da sociedade civil podem se apropriar das novas tecnologias para agregar diversas pessoas em torno de demandas em comum, negociar com o poder político, agindo de forma colaborativa e cidadã.⁷⁴ É importante levar em conta a participação popular enquanto mobilização independente do Estado, não institucionalizada⁷⁵, e como esse questionamento das práticas políticas é também uma dimensão fundamental de uma sociedade democrática. Essa leitura enxerga a normatividade produzida pelo Estado e o direito que vem da mobilização popular em rede como dimensões importantes do fenômeno jurídico que dialogam uma com a outra, exercendo influência mútua.⁷⁶ A consolidação de uma democracia participativa pela internet depende de se levar em conta as possibilidades de mobilização organizada da sociedade civil.

Em geral, a internet é valorizada pela quantidade de práticas participativas e deliberativas que possibilitaria. Uma de suas principais características, portanto, seria o acesso universal como forma de redefinir a cidadania e possibilidade de constituição de comunidades políticas independentes.⁷⁷ Além disso, a falta de controle facilitaria o combate ao autoritarismo e a defesa dos direitos humanos.⁷⁸ Ainda no contexto dessa discussão, o desenvolvimento de uma *ciberdemocracia* depende do uso que se faz da tecnologia. Parte da importância das teorias otimistas da democracia digital é prescrever bons usos da tecnologia na busca da radicalização democrática. Nesse sentido, “a conjugação de ideias e inteligência pelos indivíduos, a serviço do desenvolvimento e da emancipação das pessoas, é o melhor uso possível das novas tecnologias”.⁷⁹ Há, portanto, uma crença no uso da tecnologia com finalidade democrática, como forma de desenvolver processos de decisão participativos e difundir a política entre a população.⁸⁰ Isso dependeria de participação forte e diversificada, possibilitada pela facilidade na comunicação e discussão.⁸¹

Fica claro, por fim, que a tecnologia traz desenvolvimentos que favorecem uma utilização voltada para a democracia participativa.⁸² As mudanças geradas por

de organizações da sociedade civil. In: PINHO, José Antonio G. de (org). *Artefatos Digitais para mobilização da Sociedade Civil: perspectivas para avanço da democracia*. Salvador: EDUFBA, 2016. p. 77.

⁷⁴ Idem. pp. 74 e 75.

⁷⁵ SANTARÉM, Paulo Rená da Silva. *O direito achado na rede: A emergência do acesso à Internet como direito fundamental no Brasil*. Brasília: 2010. p. 115.

⁷⁶ Idem. pp. 119 e 120.

⁷⁷ SAMPAIO, Rafael Cardoso. Participação política e os potenciais democráticos da internet. In: REVISTA DEBATES, Porto Alegre, v.4, n.1, p. 29-53, jan.-jun. 2010. p. 33.

⁷⁸ Idem.

⁷⁹ RODEGHERI, Letícia Bodanese. *Da democracia à ciberdemocracia: condições e (in)efetividade da participação popular na construção colaborativa do Marco Civil da internet*. Santa Maria: 2015. p. 72.

⁸⁰ TAVARES, Wellington e PAULA, Ana Paula Paes de. Democracia digital e a participação cidadã na gestão pública via Internet. In: *Inovação, governança digital e políticas públicas*. FREITAS, Christiana Soares de (org.). Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016. p. 117.

⁸¹ Idem. p. 119.

⁸² RODEGHERI, Letícia Bodanese. *Da democracia à ciberdemocracia: condições e (in)efetividade da*

uma *cibercultura* possibilitariam novas práticas em diversos âmbitos, inclusive em relação à democracia.⁸³ Discute-se a criação de um novo espaço público com mais liberdade e comunicação a partir da internet.⁸⁴ Para isso, é necessária a “colaboração e cooperação coletiva e contínua para a resolução dos problemas, especialmente pelos grupos afetados pelas decisões”⁸⁵, em um processo que depende de diálogo e transparência. Um verdadeiro entendimento da utilização da internet para que se aprimorem as decisões políticas coletivas deve passar não só pelas visões otimistas, mas também pelas visões céticas sobre as novas tecnologias, que também tentam determinar usos adequados para a internet.

2.5 Visões Céticas sobre a Internet

As visões mais céticas em relação ao potencial democratizador da representação por meio da tecnologia surgem com o desenvolvimento da internet, como superação das visões otimistas. Essas concepções ganham força em face de certo desencanto causado pela realidade, em que a internet não se apresentou como a solução que se imaginava para os problemas da política. O que se percebe é a falta de interesse do sistema político em realizar experiências que subvertem a democracia representativa e, conseqüentemente, a internet gera pouco impacto na participação política.⁸⁶ As teorias sobre a internet se tornam mais céticas conforme se articulam essas percepções com a experiência de uma realidade em que, apesar das possibilidades de contato e controle geradas pela tecnologia, o sistema político permanece fechado para as demandas da sociedade.⁸⁷

Essa realidade tem a ver com uma falta de interesse na participação que vem tanto do Estado quanto da população. O desinteresse, portanto, se trata inclusive da resistência do sistema político em relação às mudanças geradas pela internet. Não se pretende oferecer meios verdadeiramente participativos para os cidadãos, privilegiando apenas a informação e a publicidade, em detrimento da comunicação entre representantes e representados.⁸⁸ A indiferença, no entanto, também é característica

participação popular na construção colaborativa do Marco Civil da internet. Santa Maria: 2015. p. 72.

⁸³ Idem. p. 76.

⁸⁴ Idem. p. 77.

⁸⁵ Idem.

⁸⁶ TAVARES, Wellington e PAULA, Ana Paula Paes de. Democracia digital e a participação cidadã na gestão pública via Internet. In: FREITAS, Christiana Soares de (org.). *Inovação, governança digital e políticas públicas*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016, pp. 111-128.

⁸⁷ BORGES, Jussara e JAMBEIRO, Othon. Evolução do uso da internet na participação política de organizações da sociedade civil. In: PINHO, José Antonio G. de (org). *Artefatos Digitais para mobilização da Sociedade Civil: perspectivas para avanço da democracia*. Salvador: EDUFBA, 2016. p. 82.

⁸⁸ SAMPAIO, Rafael Cardoso. Participação política e os potenciais democráticos da internet. In: *Revista Debates*, Porto Alegre, v.4, n.1, p. 29-53, jan.-jun. 2010. p. 41.

dos cidadãos⁸⁹, tendo em vista que a internet não é capaz de ampliar o interesse das pessoas por política. A participação tende a ser limitada às pessoas que já tinham vontade de participar e discutir política por meios não virtuais.⁹⁰ Nesse sentido, a internet não tem a capacidade de fazer com que todos os indivíduos se interessem pelos temas em discussão, nem que as discussões atinjam aqueles que serão afetados pelas decisões políticas.⁹¹

Essas visões pessimistas se associam à noção segundo a qual a internet não é a esfera pública habermasiana. Elementos como a desigualdade de acesso à informação e a exclusão digital limitam o potencial da internet enquanto espaço de deliberação livre e qualificado.⁹² Há um obstáculo à representação de grupos minoritários e excluídos na participação pela internet principalmente porque há desigualdade no acesso à tecnologia. Na medida em que o acesso à tecnologia se limita a grupos privilegiados, a própria internet passa a ser um fator de ampliação da diferença entre ricos e pobres. Condição socioeconômica, nível de instrução e raça mostram-se indicadores que determinam não só a presença de uma pessoa em meios virtuais, mas também a habilidade que ela pode ter em usar recursos tecnológicos.⁹³ A exclusão digital, portanto, é causada pela exclusão social, mas torna-se também uma forma de ampliar desigualdades.⁹⁴

Nesse processo, o que se percebe é que as desigualdades de participação *offline* se refletem em desigualdades de participação online.⁹⁵ As condições para o envolvimento político na internet se associam ao contexto político em que se inserem e às relações de poder existentes no mundo real⁹⁶, enquanto as experiências parti-

⁸⁹ RODEGHERI, Letícia Bodanese. *Da democracia à ciberdemocracia: condições e (in)efetividade da participação popular na construção colaborativa do Marco Civil da internet*. Santa Maria: 2015. p. 100.

⁹⁰ BORGES, Jussara e JAMBEIRO, Othon. Evolução do uso da internet na participação política de organizações da sociedade civil. In: PINHO, José Antonio G. de (org). *Artefatos Digitais para mobilização da Sociedade Civil: perspectivas para avanço da democracia*. Salvador: EDUFBA, 2016. p. 79.

⁹¹ RODEGHERI, Letícia Bodanese. *Da democracia à ciberdemocracia: condições e (in)efetividade da participação popular na construção colaborativa do Marco Civil da internet*. Santa Maria: 2015. p. 101.

⁹² BARROS, Chalini Torquato Gonçalves de e SAMPAIO, Rafael Cardoso. Internet como esfera pública? Análise de usos e repercussões reais das discussões virtuais. In: *Cadernos PPG-AU/UFBA*. Vol. 9, edição especial (2010) - Democracia e Interfaces Digitais para a Participação Pública. p. 41.

⁹³ SAMPAIO, Rafael Cardoso. Participação política e os potenciais democráticos da internet. In: *Revista Debates*, Porto Alegre, v.4, n.1, p. 29-53, jan.-jun. 2010. p. 37.

⁹⁴ RODEGHERI, Letícia Bodanese. *Da democracia à ciberdemocracia: condições e (in)efetividade da participação popular na construção colaborativa do Marco Civil da internet*. Santa Maria: 2015. p. 89.

⁹⁵ BORGES, Jussara e JAMBEIRO, Othon. Evolução do uso da internet na participação política de organizações da sociedade civil. In: PINHO, José Antonio G. de (org). *Artefatos Digitais para mobilização da Sociedade Civil: perspectivas para avanço da democracia*. Salvador: EDUFBA, 2016. p. 78.

⁹⁶ FREITAS, Christiana Soares de. Sociotechnical and political process shaping digital democracy in Brazil: The case of the project e-democracia. In: FREITAS, Christiana Soares de (org.). *Inovação, governança digital e políticas públicas*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016. p. 35.

ciativas postas em prática não mostram interesse em incluir novas classes sociais nesse processo.⁹⁷ Nesse sentido, a tecnologia falha em se apresentar como voz dos excluídos. Pelo contrário, se não há inclusão digital plena, a internet acaba por reproduzir, e inclusive ampliar, as desigualdades existentes no mundo real.⁹⁸ “A exclusão digital está diretamente relacionada e contribui para intensificar o ‘abismo social’, quer dizer, a dessemelhança entre pobres e ricos, entre instruídos e indivíduos com pouca educação formal”.⁹⁹

Para além disso, as teorias céticas entendem que, mesmo tendo dado voz a grupos socialmente excluídos, a internet “não pode garantir que de fato sejam ouvidos”.¹⁰⁰ A representatividade destes depende da adequação do seu discurso àquilo que é aceito pelo sistema político.¹⁰¹ A partir disso, o discurso de populações marginalizadas perde em credibilidade e relevância.

Na medida em que não há poder no discurso de certos grupos, a capacidade de influência sobre as decisões políticas também é reduzida, o que se reflete em menor efetividade da participação política. Essa característica da internet amplia a desigualdade de poder simbólico entre grupos dominantes e excluídos. Esse poder simbólico anha relevância na medida em que “embora haja a possibilidade de virtualmente qualquer indivíduo se tornar produtor e difusor de conteúdo, não é tão fácil ser considerado relevante o suficiente para que se tenha alguma influência ou mesmo para que se alcance algum público”¹⁰².

Por outro lado, muitos discursos existentes nos meios virtuais são ignorados devido ao excesso de informação existente na sociedade.¹⁰³ Esse excesso impede a apreensão de conhecimento pelas pessoas e a distinção entre verdades e mentiras.¹⁰⁴ A absorção de informação em quantidade e qualidade suficientes se torna impossível, o que dificulta o controle dos cidadãos sobre o governo. A facilidade de acesso a quantidades muito numerosas de informação coexiste com a rapidez característica da internet. Na medida em que tudo acontece em ritmo elevado, os cidadãos não

⁹⁷ Idem. p. 43.

⁹⁸ ASSUNÇÃO, Guilherme Sena de. *Internet e democratização da representação política: desencontros de um casamento arranjado*. Brasília: 2014. pp. 62 e 63.

⁹⁹ RODEGHERI, Letícia Bodanese. *Da democracia à ciberdemocracia: condições e (in)efetividade da participação popular na construção colaborativa do Marco Civil da internet*. Santa Maria: 2015. p. 89.

¹⁰⁰ BORGES, Jussara e JAMBEIRO, Othon. Evolução do uso da internet na participação política de organizações da sociedade civil. In: PINHO, José Antonio G. de (org). *Artefatos Digitais para mobilização da Sociedade Civil: perspectivas para avanço da democracia*. Salvador: EDUFBA, 2016. p. 78.

¹⁰¹ ASSUNÇÃO, Guilherme Sena de. *Internet e democratização da representação política: desencontros de um casamento arranjado*. Brasília: 2014. p. 65.

¹⁰² Idem. p. 75.

¹⁰³ Idem. p. 62.

¹⁰⁴ SAMPAIO, Rafael Cardoso. Participação política e os potenciais democráticos da internet. In: *Revista Debates*, Porto Alegre, v.4, n.1, p. 29-53, jan.-jun. 2010. p. 40.

têm tempo para analisar e julgar as discussões públicas.¹⁰⁵ Decisões complexas são tomadas com urgência, o que se soma com o excesso de informação disponível e resulta na queda da qualidade da produção normativa.¹⁰⁶

Os autores céticos também veem nas novas tecnologias o problema da fragmentação da esfera pública. Esse processo ocorre pela reunião de pessoas que pensam de forma parecida, com total rejeição de posições contrárias, em um debate que se torna menos informativo e mais polarizado.¹⁰⁷ Isso se deve também à personalização individual dos conteúdos, que é prática comum nos meios virtuais. Dessa forma, as pessoas se organizam em “bolhas”, e a partir disso se realiza o silenciamento ainda maior de discursos divergentes.¹⁰⁸

Os problemas citados não são as únicas ressalvas que os autores pessimistas têm em relação ao uso da internet como ferramenta da democratização da representação. Existe, por exemplo, a preocupação com a vigilância dos cidadãos por governos e empresas.¹⁰⁹ A comparação entre as análises das teorias otimistas e céticas revela a complexidade trazida pelo surgimento e desenvolvimento das novas tecnologias de informação e comunicação. Trata-se de um assunto que não traz consigo soluções fáceis. No entanto, é bastante proveitoso que se levem em conta as possibilidades apresentadas pelos otimistas e as limitações apresentadas pelos céticos. É necessário que o sistema político lide com as novas tecnologias, e encontrar um posicionamento no espectro de concepções sobre a internet é fundamental para que se desenvolvam formas benéficas de se utilizar a rede mundial de computadores. Não se trata de negar as limitações da internet, mas de entender que ela também traz consigo possibilidades que devem ser concretizadas da melhor maneira possível.

2.6 Uma Posição Intermediária

O que se pretende, portanto, é adotar uma “postura intermediária entre as críticas extremistas e as benesses idealistas”¹¹⁰, entendendo que a internet não é nem a causadora de todos os problemas da política nem a sua salvação completa.¹¹¹ A adoção

¹⁰⁵ RODEGHERI, Letícia Bodanese. *Da democracia à ciberdemocracia: condições e (in)efetividade da participação popular na construção colaborativa do Marco Civil da internet*. Santa Maria: 2015. p. 93.

¹⁰⁶ Idem. pp. 94 e 95.

¹⁰⁷ SAMPAIO, Rafael Cardoso. Participação política e os potenciais democráticos da internet. In: *Revista Debates*, Porto Alegre, v.4, n.1, p. 29-53, jan.-jun. 2010. p. 40.

¹⁰⁸ ASSUNÇÃO, Guilherme Sena de. *Internet e democratização da representação política: desencontros de um casamento arranjado*. Brasília: 2014. p. 70.

¹⁰⁹ RODEGHERI, Letícia Bodanese. *Da democracia à ciberdemocracia: condições e (in)efetividade da participação popular na construção colaborativa do Marco Civil da internet*. Santa Maria: 2015. pp. 101 e ss.

¹¹⁰ Idem. p. 104.

¹¹¹ PINHO, José Antonio Gomes de. Buscando a democracia digital no Brasil: Semelhanças e diferenças entre fazer política no ambiente digital e no ambiente analógico. In: FREITAS, Christiana Soares de (org.). *Inovação, governança digital e políticas públicas*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016. p.

de uma visão mais ponderada é possível quando se levam a sério os argumentos dos dois lados. Neste contexto, entender que a internet não cumpriu a promessa dos autores otimistas, e que sua utilização continua sendo mais baseada na busca de interesses individuais do que na atuação política e coletiva.¹¹² Por outro lado, trata-se de entender que a internet não pode, sozinha, democratizar a representação política, mesmo porque ela não foi criada para isso.¹¹³

Mais do que isso, é importante que se afirme que a internet traz consigo possibilidades que não podem ser desperdiçadas. As novas tecnologias podem “englobar possibilidades de construção de caminhos inovadores para a democracia”.¹¹⁴ A internet é muito relevante a partir de seu potencial democrático¹¹⁵, inclusive na medida em que seu uso pode trazer avanços participativos e deliberativos que não seriam possíveis em sua ausência.¹¹⁶ Trata-se de ferramenta que possibilita diversos processos que fortalecem a democracia, inclusive controle do governo, participação e deliberação.¹¹⁷ A valorização do papel das novas tecnologias pode depender de uma redução de expectativas:

Se em vez de uma revolução completa da forma de fazer política, a tecnologia pudesse contribuir pelo menos para que a política tradicional pudesse se abrir, e se tornar mais permeável; se novas ferramentas de interação social pudessem servir de ponte para uma ampliação dos caminhos de manifestação social; se as estruturas habituadas às velhas práticas se permitissem uma maior participação popular por meio dos novos aparatos tecnológicos – se apenas isso ocorresse, já se poderia considerar um fato digno de alguma comemoração.¹¹⁸

A partir disso, fica claro que a internet atua de forma complementar, sem conseguir democratizar a sociedade por si só, mas potencializando as iniciativas já postas em prática.¹¹⁹ Não é possível esperar que a internet resolva problemas,

58.

¹¹² Idem. p. 59.

¹¹³ SAMPAIO, Rafael Cardoso. Participação política e os potenciais democráticos da internet. In: *Revista Debates*, Porto Alegre, v.4, n.1, p. 29-53, jan.-jun. 2010. p. 48.

¹¹⁴ RAMINELLI, Francieli Puntel. *Governo eletrônico e informação sanitária no Brasil*. Santa Maria: 2015. pp. 25 e 26.

¹¹⁵ BARROS, Chalini Torquato Gonçalves de e SAMPAIO, Rafael Cardoso. Internet como esfera pública? Análise de usos e repercussões reais das discussões virtuais. In: *Cadernos PPG-AU/UFBA*. Vol. 9, edição especial (2010) - Democracia e Interfaces Digitais para a Participação Pública. p. 88.

¹¹⁶ SAMPAIO, Rafael Cardoso. Participação política e os potenciais democráticos da internet. In: *Revista Debates*, Porto Alegre, v.4, n.1, p. 29-53, jan.-jun. 2010. pp. 42 e 43.

¹¹⁷ Idem. p. 47.

¹¹⁸ SANTARÉM, Paulo Rená da Silva. *O direito achado na rede: A emergência do acesso à Internet como direito fundamental no Brasil*. Brasília: 2010. p. 131.

¹¹⁹ BORGES, Jussara e JAMBEIRO, Othon. Evolução do uso da internet na participação política de organizações da sociedade civil. In: PINHO, José Antonio G. de (org). *Artefatos Digitais para mobilização da Sociedade Civil: perspectivas para avanço da democracia*. Salvador: EDUFBA, 2016. p. 92.

tendo em vista que é um instrumento à disposição dos agentes sociais¹²⁰, e o mais importante é a forma como as novas tecnologias são utilizadas. É por isso que a mera possibilidade de participação por meios virtuais não pode substituir políticas de incentivo ao engajamento cidadão.¹²¹ Trata-se, portanto, de ferramenta, que pode ser utilizada como meio de complementar a formação cívica dos cidadãos e possibilitar a deliberação pública, desde que seja usada pelas instituições de forma condizente com o seu potencial.¹²² É por isso que se defende uma regulação da internet, com a adoção de mecanismos que potencializem suas características democratizantes.¹²³

Um dos aspectos mais relevantes da discussão sobre o uso que se faz da internet é a importância do desenho tecnológico das plataformas digitais usadas para a participação popular. A tecnologia tem efeitos sobre os usuários, de forma que não se podem ignorar o design, o planejamento e a qualidade das ferramentas digitais.¹²⁴ A acessibilidade dos espaços de participação online é condição essencial para o sucesso de qualquer iniciativa democratizante. Trata-se de compreender que essas iniciativas buscam atingir públicos amplos e, portanto, heterogêneos, com diferentes habilidades no uso da internet. É importante, então, que o acesso a esses mecanismos seja possível para pessoas com menos habilidade, de forma a garantir que a participação seja mais inclusiva.¹²⁵ Nesse sentido, “a conformação digital de iniciativas pró-democracia tem decididamente a ver com o desenho, a arquitetura, a configuração ‘material’ de instituições e iniciativas como forma de implementação de um projeto ou modelo de comunidade política.”¹²⁶ Essa questão tem tanta importância que pode se afirmar que o aprofundamento da democracia depende da criação de um novo desenho institucional para o Estado e seus recursos de comunicação, implementando-se novas formas de participação, deliberação e controle.¹²⁷

Por outro lado, não basta que haja qualidade das plataformas digitais. A internet é uma ferramenta virtual que está inserida no mundo real e a realização de suas possibilidades participativas e deliberativas depende do contexto em que se insere qualquer tentativa de democratizar a representação. Nesse sentido, são determina-

¹²⁰ SAMPAIO, Rafael Cardoso. Participação política e os potenciais democráticos da internet. In: *Revista Debates*, Porto Alegre, v.4, n.1, p. 29-53, jan.-jun. 2010. p. 44.

¹²¹ BARROS, Chalini Torquato Gonçalves de e SAMPAIO, Rafael Cardoso. Internet como esfera pública? Análise de usos e repercussões reais das discussões virtuais. In: *Cadernos PPG-AU/UFBA*. Vol. 9, edição especial (2010) - Democracia e Interfaces Digitais para a Participação Pública. p. 93.

¹²² Idem. p. 94.

¹²³ Idem. p. 91.

¹²⁴ SAMPAIO, Rafael Cardoso. Participação política e os potenciais democráticos da internet. In: *Revista Debates*, Porto Alegre, v.4, n.1, p. 29-53, jan.-jun. 2010. p. 43.

¹²⁵ ECHAVARRÍA, Corina e BRUSCOLI, Cecília. Comunicación gubernamental y condiciones del diálogo público. In: PINHO, José Antonio G. de (org). *Artefatos Digitais para mobilização da Sociedade Civil: perspectivas para avanço da democracia*. Salvador: EDUFBA, 2016. pp. 43 e 44.

¹²⁶ GOMES, Wilson. Democracia digital: Que democracia?. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. (Orgs.). *Mídia, representação e democracia*. São Paulo: Hucitec, 2010. p. 20.

¹²⁷ Idem. p. 25.

das pelas condições socioeconômicas e culturais, bem como pelo sistema político formal.¹²⁸ Conclui-se que mesmo a democratização da sociedade pelos meios virtuais não depende somente das novas tecnologias, mas também de profundas alterações na sociedade civil e no governo. Quanto ao governo, por exemplo, defende-se a implementação de um “governo aberto”, com valorização tanto do governo eletrônico quanto da democracia participativa.¹²⁹ Essa alteração pressupõe fortes mudanças na forma como se organiza um governo, com valorização do diálogo e da participação cidadã.¹³⁰

Por outro lado, é necessário que a sociedade civil seja participativa, o que seria uma forma de fortalecer a própria sociedade civil.¹³¹ Para que a participação cidadã seja ampliada, é necessário que haja democratização da informação e aumento dos níveis educacionais da população brasileira. Mas isso não basta - é necessário que haja interesse em participar e que se desenvolvam incentivos para ampliar esse interesse.¹³² Há grandes obstáculos para que se alcancem níveis adequados de engajamento político online. Isso se deve ao fato de que as relações de poder da sociedade se refletem em relações de poder nos meios virtuais. A estrutura social e política, a distribuição de forças, bem como todo o contexto socioeconômico de um país são elementos que influenciam os resultados da participação política virtual.¹³³ Por fim, entende-se que “o povo precisa se assenhorar tanto de sua política, quanto da tecnologia”.¹³⁴ A autodeterminação da população depende tanto da inclusão social quanto da inclusão digital.¹³⁵ A verdadeira participação popular só é possível com a disseminação cada vez maior do acesso à tecnologia.

¹²⁸ SAMPAIO, Rafael Cardoso. Participação política e os potenciais democráticos da internet. In: *Revista Debates*, Porto Alegre, v.4, n.1, p. 29-53, jan.-jun. 2010. pp. 44-45.

¹²⁹ RAMINELLI, Francieli Puntel. *Governo eletrônico e informação sanitária no Brasil*. Santa Maria: 2015. p. 36.

¹³⁰ Idem.

¹³¹ TAVARES, Wellington e PAULA, Ana Paula Paes de. Democracia digital e a participação cidadã na gestão pública via Internet. In: *Inovação, governança digital e políticas públicas*. FREITAS, Christiana Soares de (org.). Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016. p. 115.

¹³² PINHO, José Antonio Gomes de. Buscando a democracia digital no Brasil: Semelhanças e diferenças entre fazer política no ambiente digital e no ambiente analógico. In: FREITAS, Christiana Soares de (org.). *Inovação, governança digital e políticas públicas*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016. pp. 65-67.

¹³³ FREITAS, Christiana Soares de. Sociotechnical and political process shaping digital democracy in Brazil: The case of the project e-democracia. In: FREITAS, Christiana Soares de (org.). *Inovação, governança digital e políticas públicas*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016. p. 35.

¹³⁴ SANTARÉM, Paulo Rená da Silva. *O direito achado na rede: A emergência do acesso à Internet como direito fundamental no Brasil*. Brasília: 2010. p. 125.

¹³⁵ Idem. pp. 125 e 126.

3 Os Resultados da Pesquisa

O presente capítulo apresenta os resultados da pesquisa sobre a consulta pública. Inicia por uma explicação metodológica mais detalhada, para em seguida apresentar o mapeamento das instituições participantes, organizadas por setor de atuação. Posteriormente, apresentam-se os dados referentes às contribuições de cada grupo, levando-se em conta se geraram algum resultado no texto final do Decreto ou não. Esses valores são apresentados para cada um dos artigos da minuta, bem como para a consulta como um todo.

3.1 Apresentação da Lista de Instituições e Sua Classificação

A análise das contribuições à consulta pública que deu origem ao Decreto nº 8.771, de 11 de maio de 2016, dependeu de um levantamento das instituições que participaram do debate. Para isso, deu-se uma leitura dos comentários deixados em cada artigo da minuta de Decreto, bem como das contribuições feitas por meio de ofício disponibilizadas pelo Ministério da Justiça na mesma página em que estão os outros comentários. A partir disso, foi estabelecida a lista de 51 instituições participantes cujas contribuições seriam analisadas.

Essa lista foi usada como base para se estabelecer uma divisão fundamental entre os participantes. Na medida em que é importante entender quais interesses foram mais contemplados pelo Decreto, foi necessário organizar os participantes em grupos, classificados de acordo com o seu setor de atuação. Nesse sentido, três grupos foram estabelecidos como categorias para classificação: empresas, governo e sociedade civil. Trata-se de divisão que busca agrupar os principais atores envolvidos na regulamentação do Marco Civil da Internet, identificando grupos com interesses em comum. Não se trata de negar as divergências existentes dentro desses grupos, decorrentes da diferença entre, por exemplo, empresas de telecomunicações e empresas que oferecem serviços audiovisuais por meio da internet. Percebe-se, no entanto, que as divergências entre grupos são mais acentuadas do que as divergências internas.

Importante levar em conta que associações e sindicatos de empresas foram considerados como empresas, para os fins desta pesquisa. Além disso, levou-se em consideração qual foi a forma de participação da instituição, se foi por meio de ofício, se foi nos comentários da plataforma, espaço originalmente reservado para contribuições, ou se foi pelos dois meios. Isso é importante, porque, a despeito das facilidades de se participar por meio do envio de um ofício separado, fica claro que a participação nos comentários da minuta revela um interesse para o envolvimento com o debate

que a participação por ofício não é capaz de demonstrar. Isso porque os comentários permitem o engajamento com outros participantes, visto que há um espaço para respostas aos comentários e dois botões que permitem demonstrar a concordância ou discordância em relação à contribuição. A lista de instituições em ordem alfabética com a classificação de cada uma delas pode ser vista abaixo:

Tabela 1: Lista de instituições
(Fonte: Elaboração própria)

	Nome da Instituição	Forma de participação	Classificação
1	ABDTIC - Associação Brasileira de Direito da Tecnologia da Informação e das Comunicações	Artigos	Sociedade Civil
2	ABEMD - Associação Brasileira de Marketing Direto	Ofício	Empresa
3	ABERT - Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão	Artigos	Empresa
4	ABINEE - Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica	Artigos	Empresa
5	ABRANET - Associação Brasileira de Internet	Artigos e Ofício	Empresa
6	ABPI - Associação Brasileira da Propriedade Intelectual, ABPITV - Associação Brasileira de Produtores Independentes de TV, APRO - Associação Brasileira da Produção de Obras Audiovisuais, FNCP - Fórum Nacional Contra a Pirataria e a Ilegalidade, MPA - Motion Picture Association America Latina, SICAV-RJ - Sindicato Interestadual da Indústria Audiovisual, UBV&G - União Brasileira de Video e Games	Artigos	Empresa

	Nome da Instituição	Forma de participação	Classificação
7	ABPITV, APRO, SIAESP - Sindicato da Indústria do Audiovisual do Estado de São Paulo, SICAV-RJ	Ofício	Empresa
8	Access Now	Artigos - sob o nome "Javier Pallero (Access Now)"	Sociedade Civil
9	Akamai Technologies, Inc.	Artigos e Ofício	Empresa
10	ALAI - Associação Latinoamericana de Internet	Ofício	Empresa
11	Algar Telecom	Artigos - sob o nome "neiva"	Empresa
12	Articulação Marco Civil Já (Coletivos ligados à luta pelo Direito à Comunicação)	Artigos e Ofício	Sociedade Civil
13	ASIET - Telecomunicaciones de América Latina	Ofício	Empresa
14	BFBM - Barroso Fontelles, Marcellos, Mendonça & Associados	Ofício	Empresa
15	Boa Vista Serviços	Artigos	Empresa
16	Brasilcon - Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor	Artigos	Sociedade Civil
17	Brasscom - Associação Brasileira das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação	Ofício	Empresa
18	BSA The Software Alliance	Artigos e Ofício	Empresa
19	Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico - camara-e.net	Artigos e Ofício	Empresa
20	Centro de Estudos de Mídia Alternativa Barão de Itararé	Artigos	Sociedade Civil

	Nome da Instituição	Forma de participação	Classificação
21	CGI.br - Comitê Gestor da Internet no Brasil	Ofício	Governo
22	Cisco - Brasil	Artigos e Ofício	Empresa
23	Claro S.A.	Ofício	Empresa
24	CNSeg - Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização	Artigos e Ofício	Empresa
25	Coding Rights	Artigos	Sociedade Civil
26	CTS - Centro de Tecnologia e Sociedade (FGV)	Artigos	Sociedade Civil
27	Ericsson Telecomunicações S.A.	Artigos	Empresa
28	Facebook Brasil	Artigos e Ofício	Empresa
29	FEBRABAN - Federação Brasileira de Bancos	Ofício	Empresa
30	FecomercioSP - Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo	Artigos - sob o nome "Ricardo Rodrigues (FecomercioSP)"	Empresa
31	FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo	Artigos	Empresa
32	GEPI- Grupo de Estudos e Pesquisa em Interdisciplinaridade	Ofício	Sociedade Civil
33	IAB Brasil - Interactive Advertising Bureau	Ofício	Empresa
34	Instituto Alana	Artigos	Sociedade Civil
35	IBIDEM - Instituto Beta: Internet & Democracia	Artigos	Sociedade Civil

	Nome da Instituição	Forma de participação	Classificação
36	Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social	Artigos	Sociedade Civil
37	ITI - Instituto Nacional de Tecnologia da Informação	Artigos e Ofício	Governo
38	ITS Rio - Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio	Artigos	Sociedade Civil
39	Manesco, Ramires, Perez, Azevedo Marques Sociedade de Advogados	Artigos	Empresa
40	Netflix Brasil	Artigos e Ofício	Empresa
41	Nextel	Artigos	Empresa
42	PROCON SP	Artigos	Governo
43	PFDC - Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão	Ofício	Governo
44	PROTESTE - Associação Brasileira de Defesa do Consumidor	Ofício	Sociedade Civil
45	SindiTelebrasil - Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal	Artigos	Empresa
46	Sky Brasil	Artigos	Empresa
47	Solintel	Artigos	Empresa
48	TelComp - Associação Brasileira das Prestadoras de Serviços de Telecomunicações Competitivas	Artigos	Empresa
49	Telefônica Vivo	Artigos	Empresa
50	Tim Brasil	Artigos	Empresa
51	Universo Online S.A. (UOL)	Artigos	Empresa

Tendo isso em consideração, percebe-se que, das 51 instituições, 34 são empresas, 13 são da sociedade civil e 4 são do governo. Em termos de porcentagem, são 66,66% de participantes empresariais, 25,49% de participantes membros da sociedade civil e 7,84% de participantes governamentais. Quanto ao meio de participação, 13 instituições enviaram somente ofícios, enquanto as outras 38 deixaram comentários

nos artigos da minuta, independentemente de terem enviado ofícios em separado. Portanto, 25,49% das instituições participaram apenas fora dos comentários, e 75,50% postaram sugestões no espaço destinado a isso. Quando se leva em conta os grupos, percebe-se que 26,47% das empresas participaram apenas por ofício, e 73,52% enviaram comentários. Essa divisão dos membros governamentais ficou em 50% para cada uma das formas de participação. No que se refere aos representantes da sociedade civil, 15,38% somente enviaram ofícios, e 84,61% deixaram comentários no texto da minuta.

Percebe-se que algumas instituições foram reunidas em um único espaço da lista, como se fossem uma única instituição. Isso se deve ao fato de que esses atores se reuniram para mandar uma única contribuição conjunta para o debate público. Nesse caso, suas sugestões são contadas como se fossem a sugestão de apenas um participante. Por outro lado, percebe-se que alguns grupos distintos de instituições reunidas contêm instituições em comum entre si. Nesse caso, não sendo os membros do grupo idênticos nem as contribuições idênticas, os dois grupos são tratados como participantes distintos.

Além disso, é possível verificar que existem contribuições de outras instituições disponíveis na plataforma da consulta pública que não foram incluídas na análise. Uma delas foi a contribuição da Abep - Associação Brasileira de Estudos Populacionais, que foi excluída por tratar unicamente do Anteprojeto de Lei para a Proteção de Dados Pessoais. Pelo mesmo motivo, foi excluída a contribuição da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Não se sabe por que comentários sobre esse tema foram disponibilizados na página que trata do Decreto que regulamenta o Marco Civil da Internet. A contribuição da ABPITV - Associação Brasileira de Produtoras Independentes de Televisão, por outro lado, foi excluída por ser idêntica à contribuição da ABPITV em conjunto com APRO, SIAESP e SICAV-RJ. Por fim, houve a exclusão da Procuradoria Parlamentar da Câmara dos Deputados, cuja contribuição consistiu no envio de um Projeto de Lei que altera o texto do Marco Civil da Internet.

3.2 Outras Questões Metodológicas

Com base nessa lista de participantes, todas as contribuições dos membros incluídos foram lidas e organizadas de acordo com o artigo da minuta a que se referiam. As sugestões, portanto, foram organizadas em 21 grupos, de acordo com o número de artigos da minuta inicial somado às sugestões avulsas, que não se referiam a nenhum artigo em específico e foram reunidas no 21º grupo. Ressalte-se que essa divisão se deu em relação aos artigos como um todo, não tratando especificamente de dispositivos individuais, como incisos e parágrafos. Isso facilitou a pesquisa, na medida em que organizou as sugestões em um grupo menor e fixo de possibilidades de alteração da

minuta de Decreto. Deve-se levar em conta que se trata de propostas de alteração da minuta, visto que manifestações de concordância a dispositivos do texto original foram ignoradas.¹

A divisão das sugestões em 21 grupos permite que se analise quais artigos receberam mais comentários e de quais grupos esses comentários provêm, de forma que a grande diferença de mobilização causada por alguns temas pode ser algo interessante para a pesquisa. Por outro lado, essa divisão traz consigo uma dificuldade. Na verificação de quais contribuições foram levadas em conta pelo Poder Executivo na concretização do texto final do Decreto, é possível perceber que, em diversos casos, a contribuição de uma instituição para um dispositivo é levada em conta, enquanto a contribuição da mesma instituição para outro dispositivo do mesmo artigo é ignorada. Na medida em que ambos os dispositivos fazem parte do mesmo artigo, fica difícil estabelecer se a contribuição da instituição em relação ao artigo em questão gerou alguma mudança no texto ou não.

Esse problema foi considerado na forma como se fez a distinção entre sugestões que foram incorporadas ao texto e sugestões que não foram. Durante a análise, percebeu-se que algumas das alterações propostas foram incorporadas pelo texto integralmente, enquanto outras foram incorporadas somente em parte. Nesse sentido, a resposta do governo poderia ser classificada como incorporação integral das contribuições, incorporação parcial e negação completa. A distinção entre incorporação integral e parcial originalmente tratava de uma única sugestão de alteração para um dispositivo que era aceita não em toda sua extensão, mas em partes daquilo que foi sugerido. No entanto, conforme as contribuições foram divididas em 21 possíveis alterações, entendeu-se que, no caso de o Poder Executivo aceitar uma sugestão de alteração para um dispositivo de um artigo e negar a sugestão para outro dispositivo do mesmo artigo, essa resposta seria tratada como uma incorporação parcial das sugestões fornecidas ao artigo como um todo.

Como a intenção da pesquisa é perceber a abertura do governo para as contribuições dos participantes, entendeu-se que a principal distinção estava entre as contribuições incorporadas, integralmente ou não, e aquelas que foram completamente negadas. Trata-se, portanto, de perceber se a sugestão de uma instituição causou algum efeito no texto legal, mesmo que não tenha sido o efeito que a instituição desejava por completo. Nesse sentido, e como forma de simplificar a análise, as categorias

¹ Apesar de que essas manifestações são importantes enquanto indicativos de participação, foram desconsideradas na pesquisa, visto que dificultam que se verifique se foram contempladas ou não. Não se pode afirmar com certeza que a manutenção do texto original da minuta na versão final do Decreto significa contemplar uma contribuição que concordava com o texto. A alteração de redação também não significa necessariamente que a concordância foi desprezada. As manifestações de discordância ou pedidos de exclusão de dispositivos não trazem consigo os mesmos problemas, de forma que foram levadas em conta na análise.

“incorporação integral” e “incorporação parcial” foram reunidas em uma mesma categoria. A resposta do governo às contribuições passou a ser dividida em dois resultados possíveis, as contribuições que geraram resultado e aquelas que não geraram resultado. A partir disso, foram calculadas as porcentagens de sugestões contempladas e sugestões não contempladas por grupo em cada artigo, bem como a média geral da minuta de decreto como um todo. Na apresentação das porcentagens, aparecerão as duas primeiras casas decimais de cada número, sem arredondar para cima nenhum valor.

3.3 Resultados da Análise

O art. 1º da minuta dispõe sobre os temas de que o Decreto iria tratar. Em sua versão final, o art. 1º continua a dispor sobre isso, mas foi alterado para substituir “exceções à neutralidade de rede” por “hipóteses admitidas de discriminação de pacotes de dados na internet e de degradação de tráfego”, incluir uma referência à proteção de dados, bem como tratar de medidas de transparência na requisição de dados cadastrais pela administração pública e parâmetros para fiscalização e apuração de infrações contidas na Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. A referência ao Marco Civil da Internet é nova.

As contribuições institucionais e a resposta do governo se deram de acordo com a tabela abaixo. A célula da esquerda de cada coluna apresenta o número absoluto de contribuições, enquanto a célula da direita de cada coluna apresenta porcentagens. As porcentagens da segunda e terceira linhas se referem ao total de contribuições para cada setor de atuação. Na quarta linha, as porcentagens são calculadas com base no número total de contribuições. Todos os valores da quinta coluna se referem ao número total de contribuições, somando-se os três setores.

Tabela 2 – Artigo 1º - Análise das contribuições (Fonte: Elaboração própria)

Artigo 1º	Sociedade Civil		Empresas		Governo		Total	
Geraram resultado	2	50%	5	83,33%	0	0%	7	63,63%
Não geraram resultado	2	50%	1	16,66%	1	100%	4	36,36%
Total	4	36,36%	6	54,54%	1	9,09%	11	100%

O *caput* do art. 2º da minuta estabelece a quem se aplicam as disposições do Decreto. O texto final acabou por ser completamente diferente daquele apresentado na minuta. De “serviços, funcionalidades e atividades relacionados ao acesso e uso da Internet”, o texto passou a tratar dos “responsáveis pela transmissão, pela comutação

ou pelo roteamento e aos provedores de conexão e de aplicações de internet”. Os incisos, por outro lado, tratam dos serviços aos quais não se aplica o disposto no decreto. A maior alteração veio no inciso II, com uma explicação sobre do que se tratam serviços especializados, e a necessidade de que estes não configurem substitutos à internet e que sejam destinados a grupos específicos de usuários com controle estrito de admissão.

Tabela 3: Artigo 2º - Análise das contribuições
(Fonte: Elaboração própria)

Artigo 2º	Sociedade Civil		Empresas		Governo		Total	
Geraram resultado	3	50%	2	18,18%	0	0%	5	27,77%
Não geraram resultado	3	50%	9	81,81%	1	100%	13	72,22%
Total	6	33,33%	11	61,11%	1	5,55%	18	100%

O art. 3º da minuta começa o Capítulo sobre a neutralidade de rede. Foi alterado no texto final do decreto para afirmar a necessidade de que o tratamento isonômico de pacotes de dados previsto no Marco Civil da Internet deverá garantir os fundamentos, princípios e objetivos do uso da internet no País.

Tabela 4: Artigo 3º - Análise das contribuições
(Fonte: Elaboração própria)

Artigo 3º	Sociedade Civil		Empresas		Governo		Total	
Geraram resultado	3	60%	2	40%	0		5	50%
Não geraram resultado	2	40%	3	60%	0		5	50%
Total	5	50%	5	50%	0	0%	10	100%

O art. 4º da minuta trata da discriminação ou degradação de tráfego, que afirma só poder ocorrer no caso de priorização de serviços de emergência ou havendo requisitos técnicos indispensáveis à prestação adequada de serviços e aplicações. Foi alterado para incluir a afirmação de que se trata de medidas excepcionais. Esse artigo incluía um parágrafo único que afirmava diversos princípios da internet, como seu caráter único, aberto, plural e diverso. No texto final, foi transformado em um artigo avulso, renumerado art. 10 e transferido para o final do capítulo. Acrescentou-se à já prevista afirmação de que a internet é meio de desenvolvimento humano e social a ideia de promoção do desenvolvimento econômico e cultural.

Tabela 5: Artigo 4º - Análise das contribuições
(Fonte: Elaboração própria)

Artigo 4º	Sociedade Civil		Empresas		Governo		Total	
Geraram resultado	1	14,28%	2	16,66%	0	0%	3	14,28%
Não geraram resultado	6	85,71%	10	83,33%	2	100%	18	85,71%
Total	7	33,33%	12	57,14%	2	9,52%	21	100%

O art. 5º da minuta dispõe sobre aqueles requisitos técnicos indispensáveis à prestação adequada de serviços e aplicações citados no art. 4º. Esse artigo sofreu diversas alterações no texto final. Entre elas, a obrigatoriedade de que sejam observados pelo responsável de atividades de transmissão, de comutação ou de roteamento, no âmbito de sua respectiva rede, e a afirmação de que seus objetivos são manter estabilidade, segurança, integridade e funcionalidade da rede. Esses requisitos são decorrentes de diversas situações que também foram alteradas em relação ao texto proposto inicialmente. No que se refere ao tratamento de situações excepcionais de congestionamento de redes, acrescentou-se como exemplo a redistribuição de carga.

Duas das situações previstas na minuta foram excluídas, uma delas referente ao tratamento de questões de qualidade de redes e a outra tratando de questões imprescindíveis para a adequada fruição das aplicações. Além disso, foi excluído um parágrafo que se referia a essas situações, autorizando que se adotassem medidas técnicas que permitiam a diferenciação de classes de aplicações. Diversos participantes entenderam que autorizar a discriminação ou degradação de tráfego nessas situações abriria perigosas exceções para a neutralidade de rede. Ao fim desse artigo, acrescentou-se um novo artigo, permitindo o gerenciamento de redes para preservar sua estabilidade, segurança e funcionalidade.

Tabela 6: Artigo 5º - Análise das contribuições
(Fonte: Elaboração própria)

Artigo 5º	Sociedade Civil		Empresas		Governo		Total	
Geraram resultado	8	88,88%	7	38,88%	1	50%	16	55,17%
Não geraram resultado	1	11,11%	11	61,11%	1	50%	13	44,82%

Artigo 5º	Sociedade Civil		Empresas		Governo		Total	
Total	9	31,03%	18	62,06%	2	6,89%	29	100%

O art. 6º da minuta trata das medidas de transparência para que se explicitem ao usuário os motivos do gerenciamento de redes que impliquem em discriminação ou degradação. Foi alterado para afirmar a obrigação de que se aponte o impacto do gerenciamento sobre a qualidade de experiência do usuário, bem como prever um rol mínimo de informações referentes às práticas de gerenciamento que devem ser divulgadas.

Tabela 7: Artigo 6º - Análise das contribuições
(Fonte: Elaboração própria)

Artigo 6º	Sociedade Civil		Empresas		Governo		Total	
Geraram resultado	2	40%	2	40%	0		4	40%
Não geraram resultado	3	60%	3	60%	0		6	60%
Total	5	50%	5	50%	0	0%	10	100%

O art. 7º da minuta trata das situações de priorização de serviços de emergência que permitem degradação ou discriminação de tráfego. Foi alterado para incluir a comunicação entre prestadores de serviços de emergência entre essas situações.

Tabela 8: Artigo 7º - Análise das contribuições
(Fonte: Elaboração própria)

Artigo 7º	Sociedade Civil		Empresas		Governo		Total	
Geraram resultado	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Não geraram resultado	3	100%	8	100%	2	100%	13	100%
Total	3	23,07%	8	61,53%	2	15,38%	13	100%

O art. 8º da minuta foi alterado por completo. Afirmava que “acordos entre provedores de conexão e provedores de aplicação devem preservar o caráter público e irrestrito do acesso à Internet”, previa que estes acordos estariam sujeitos à avaliação do órgão competente e vedava os acordos que importariam na priorização discriminatória de pacotes de dados. Sua redação foi substituída por um artigo que veda condutas unilaterais ou acordos entre o responsável pela transmissão, pela comutação ou pelo

roteamento e os provedores de aplicação que cometam as violações já previstas no texto da minuta, bem como aqueles que privilegiem aplicações ofertadas pelo próprio responsável pela transmissão, pela comutação ou pelo roteamento ou por empresas integrantes de seu grupo econômico.

Tabela 9: Artigo 8º - Análise das contribuições
(Fonte: Elaboração própria)

Artigo 8º	Sociedade Civil		Empresas		Governo		Total	
Geraram resultado	4	57,14%	7	36,84%	0	0%	11	39,28%
Não geraram resultado	3	42,85%	12	63,15%	2	100%	17	60,71%
Total	7	25%	19	67,85%	2	7,14%	28	100%

O art. 9º da minuta inicia o capítulo sobre a proteção aos registros, aos dados pessoais e às comunicações privadas. Inicia também a seção sobre a requisição de dados cadastrais. Conceitua dados cadastrais e trata da obrigatoriedade de que as autoridades administrativas fundamentem pedidos de acesso a esses dados. Foi acrescentado um parágrafo para afirmar que esses pedidos devem especificar quais os indivíduos cujos dados estão sendo requeridos, vedando pedidos inespecíficos. Acrescentou-se outro parágrafo para determinar que “o provedor que não coletar dados cadastrais deverá informar tal fato à autoridade solicitante, ficando desobrigado de fornecer tais dados”.

Tabela 10: Artigo 9º - Análise das contribuições
(Fonte: Elaboração própria)

Artigo 9º	Sociedade Civil		Empresas		Governo		Total	
Geraram resultado	5	62,5%	2	12,5%	0	0%	7	26,92%
Não geraram resultado	3	37,5%	14	87,5%	2	100%	19	73,07%
Total	8	30,76%	16	61,53%	2	7,69%	26	100%

O art. 10 da minuta trata do conteúdo dos relatórios estatísticos de requisição de dados cadastrais. Foi alterado para acrescentar a esses relatórios uma informação obrigatória: o número de usuários afetados por tais solicitações.

Tabela 11: Artigo 10 - Análise das contribuições
(Fonte: Elaboração própria)

Artigo 10	Sociedade Civil		Empresas		Governo		Total	
Geraram resultado	2	33,33%	0	0%	0	0%	2	9,52%
Não geraram resultado	4	66,66%	12	100%	3	100%	19	90,47%
Total	6	28,57%	12	57,14%	3	14,28%	21	100%

O art. 11 da minuta inicia a seção que trata dos padrões de segurança e sigilo dos registros, dados pessoais e comunicações privadas. Dispõe sobre os padrões de segurança que devem ser observados na guarda, armazenamento e tratamento de dados. Foi o artigo que recebeu o maior número de contribuições das instituições participantes. Sofreu alterações para excluir desses padrões a separação lógica de outros sistemas de tratamento de dados para fins comerciais. Além disso, passou a afirmar que a gestão de registros deve usar técnicas que garantam a inviolabilidade dos dados. Por fim, acrescentou-se um parágrafo para determinar que deve ser retida a menor quantidade possível de dados pessoais, comunicações privadas e registros de conexão e acesso a aplicações, que devem ser excluídos quando atingida a finalidade de seu uso ou encerrado o prazo legal.

Tabela 12: Artigo 11 - Análise das contribuições
(Fonte: Elaboração própria)

Artigo 11	Sociedade Civil		Empresas		Governo		Total	
Geraram resultado	2	15,38%	10	55,55%	0	0%	12	35,29%
Não geraram resultado	11	84,61%	8	44,44%	3	100%	22	64,70%
Total	13	38,23%	18	52,94%	3	8,82%	34	100%

O art. 12 da minuta trata do conceito de dado pessoal e tratamento de dados pessoais. Foi o artigo que recebeu o maior número de pedidos de exclusão completa. O artigo não foi excluído, mas teve sua redação alterada para adequar-se ao previsto no art. 5º do Anteprojeto de Lei para a Proteção de Dados Pessoais, apresentado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo.

Tabela 13: Artigo 12 - Análise das contribuições
(Fonte: Elaboração própria)

Artigo 12	Sociedade Civil		Empresas		Governo		Total	
Geraram resultado	4	44,44%	2	9,09%	0	0%	6	18,18%
Não geraram resultado	5	55,55%	20	90,90%	2	100%	27	81,81%
Total	9	27,27%	22	66,66%	2	6,06%	33	100%

O art. 13 afirma que os registros de conexão e de acesso a aplicações, bem como os dados pessoais e o conteúdo de comunicações privadas devem ser mantidos em formato que facilite o acesso decorrente de decisão judicial ou determinação legal. Foi alterado para afirmar que esse formato deve ser interoperável e estruturado.

Tabela 14: Artigo 13 - Análise das contribuições
(Fonte: Elaboração própria)

Artigo 13	Sociedade Civil		Empresas		Governo		Total	
Geraram resultado	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Não geraram resultado	5	100%	10	100%	2	100%	17	100%
Total	5	29,41%	10	58,82%	2	11,76%	17	100%

O art. 14 da minuta trata da divulgação de informações sobre os padrões de segurança adotados pelos provedores de aplicação e de conexão. Foi alterado para garantir o direito de confidencialidade quanto aos segredos empresariais.

Tabela 15: Artigo 14 - Análise das contribuições
(Fonte: Elaboração própria)

Artigo 14	Sociedade Civil		Empresas		Governo		Total	
Geraram resultado	0	0%	1	8,33%	0	0%	1	5,88%
Não geraram resultado	3	100%	12	92,3%	1	100%	16	94,11%
Total	3	17,64%	13	76,47%	1	5,88%	17	100%

O art. 15 da minuta inicia o capítulo sobre a fiscalização e a transparência. Trata das atribuições da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel. No texto final do decreto, o artigo tornou-se menos detalhado, estabelecendo simplesmente que a atuação da Anatel será na regulação, na fiscalização e na apuração de infrações.

Tabela 16: Artigo 15 - Análise das contribuições
(Fonte: Elaboração própria)

Artigo 15	Sociedade Civil		Empresas		Governo		Total	
Geraram resultado	1	16,66%	4	44,44%	0	0%	5	31,25%
Não geraram resultado	5	83,33%	5	55,55%	1	100%	11	68,75%
Total	6	37,5%	9	56,25%	1	6,25%	16	100%

O art. 16 da minuta trata das atribuições da Secretaria Nacional do Consumidor. Não sofreu nenhuma alteração em relação ao texto inicialmente proposto.

Tabela 17: Artigo 16 - Análise das contribuições
(Fonte: Elaboração própria)

Artigo 16	Sociedade Civil		Empresas		Governo		Total	
Geraram resultado	0	0%	0	0%	0		0	0%
Não geraram resultado	3	100%	3	100%	0		6	100%
Total	3	50%	3	50%	0	0%	6	100%

O art. 17 da minuta trata da atribuição do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência em apurar infrações à ordem econômica. Foi o artigo da minuta que recebeu o menor número de contribuições institucionais. Não sofreu nenhuma alteração.

Tabela 18: Artigo 17 - Análise das contribuições
(Fonte: Elaboração própria)

Artigo 17	Sociedade Civil		Empresas		Governo		Total	
Geraram resultado	0	0%	0		0		0	0%
Não geraram resultado	2	100%	0		0		2	100%
Total	2	100%	0	0%	0	0%	2	100%

O art. 18 da minuta trata da atuação colaborativa dos órgãos e entidades da administração pública federal com competências específicas nos assuntos relacionados ao Decreto. Foi alterado para substituir a necessidade de se ouvir o Comitê Gestor da Internet no Brasil - CGI.br sempre que necessário pela obrigatoriedade de se levar em conta as diretrizes desse comitê.

Tabela 19: Artigo 18 - Análise das contribuições
(Fonte: Elaboração própria)

Artigo 18	Sociedade Civil		Empresas		Governo		Total	
Geraram resultado	0	0%	1	11,11%	0		1	7,14%
Não geraram resultado	5	100%	8	88,88%	0		13	92,85%
Total	5	35,71%	9	64,28%	0	0%	14	100%

O art. 19 da minuta trata da apuração de infrações ao Marco Civil da Internet e ao Decreto que o regula. Sofreu apenas uma pequena alteração de redação.

Tabela 20: Artigo 19 - Análise das contribuições
(Fonte: Elaboração própria)

Artigo 19	Sociedade Civil		Empresas		Governo		Total	
Geraram resultado	0	0%	0	0%	0		0	0%
Não geraram resultado	1	100%	4	100%	0		5	100%
Total	1	20%	4	80%	0	0%	5	100%

O art. 20 da minuta traz a cláusula de vigência do Decreto. Todas as contribuições institucionais a esse artigo sugeriam que a duração da *vacatio legis* fosse aumentada, ou que se estabelecesse um prazo maior especificamente para as diretrizes sobre padrões de segurança que deveriam ser observadas pelos provedores de conexão e de acesso a aplicações na guarda, armazenamento e tratamento de dados. O texto final do Decreto, no entanto, estabeleceu um prazo de *vacatio legis* mais curto do que o previsto na minuta.

Tabela 21: Artigo 20 - Análise das contribuições
(Fonte: Elaboração própria)

Artigo 20	Sociedade Civil		Empresas		Governo		Total	
Geraram resultado	0	0%	0	0%	0		0	0%
Não geraram resultado	2	100%	12	100%	0		14	100%

Artigo 20	Sociedade Civil		Empresas		Governo		Total	
Total	2	14,28%	12	85,71%	0	0%	14	100%

Alguns participantes propuseram alterações que não se encaixavam no texto de nenhum dos artigos da minuta, ou sugeriam que se acrescentassem novos artigos ao texto do Decreto. Essas contribuições, independentemente de tema, ou de sugerirem alguma posição específica para o novo artigo no texto da minuta, foram reunidas na categoria destinada às sugestões avulsas. Nenhuma delas foi acatada.

Tabela 22: Sugestões avulsas - Análise das contribuições
(Fonte: Elaboração própria)

Sugestões avulsas	Sociedade Civil		Empresas		Governo		Total	
Geraram resultado	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Não geraram resultado	3	100%	5	100%	1	100%	9	100%
Total	3	33,33%	5	55,55%	1	11,11%	9	100%

A partir da análise de todas as contribuições institucionais de acordo com o artigo da minuta que propunham alterar, é possível que se crie uma tabela sintetizando todas essas contribuições em relação à minuta como um todo. A junção de todos esses valores em um único espaço pode ser entendida como o resultado geral da pesquisa. O quadro com os resultados da consulta como um todo demonstra uma dificuldade na participação popular, devido ao baixo número relativo de contribuições que geraram algum resultado no texto final do Decreto. Além disso, percebe-se que a parcela das contribuições da sociedade civil que geraram resultado é superior à parcela das contribuições das empresas que geraram resultado. O próximo capítulo realizará uma análise mais aprofundada desses valores.

Tabela 23: Resultados gerais
(Fonte: Elaboração própria)

Geral	Sociedade Civil		Empresas		Governo		Total	
Geraram resultado	37	33,03%	47	21,65%	1	4%	85	24,01%
Não geraram resultado	75	66,96%	170	78,34%	24	96%	269	75,98%
Total	112	31,63%	217	61,29%	25	7,06%	354	100%

4 Conclusões sobre os Resultados da Pesquisa

O presente capítulo discute os resultados obtidos na pesquisa apresentada no capítulo anterior. Diversos critérios de análise de consultas públicas são levados em conta para que se verifique o sucesso da experiência participativa. Além da análise dos valores quantitativos, a discussão inclui outros problemas procedimentais da consulta em estudo. Busca, além disso, situar a experiência analisada no contexto de uma discussão mais ampla sobre participação popular e democracia.

4.1 Categorias de Análise da Consulta Pública

A análise de iniciativas participativas e deliberativas realizadas pelo governo depende da adoção de critérios que verifiquem seu sucesso. A forma como uma consulta pública é conduzida é relevante para que se afirme seu caráter democratizante e transformador. Nesse sentido, pesquisadores desse tipo de iniciativa analisam aspectos de sua condução que se referem a “(I) o contexto no qual a discussão se desenvolve; (II) a estrutura ou o design das ferramentas digitais de comunicação e (III) as estratégias metodológicas empregadas para se apreender a deliberação.”¹

Este último aspecto trata da própria metodologia utilizada para que se analise o debate. São interessantes as experiências que levam em conta os seguintes critérios: “1) modo de participação; 2) seleção dos participantes; 3) tema e liberdade da agenda; 4) o tempo e a recorrência com que elas ocorrem; 5) o monitoramento da iniciativa ou da temática; 6) o empoderamento dos usuários participantes nesse tipo de iniciativa.”² Por outro lado, para que se tirem conclusões sobre a eficácia de uma consulta pública, há categorias que permitem classificações úteis. São elas: usuário, reciprocidade, justificativa, respeito, informação, agendamento, posicionamentos e empowerment.³ Considerando-se que o foco da presente pesquisa está nas contribuições institucionais, não cabe analisar todas essas categorias. No entanto, reciprocidade, justificativa, respeito e empowerment serão citadas e levadas em conta durante essa pesquisa.

¹ SAMPAIO, Rafael Cardoso, MAIA, Rousiley Celi Moreira e MARQUES, Francisco Paulo Paulo Jamil Almeida. Participação e deliberação na internet: Um estudo de caso de Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. In: *Opinião Pública*, Campinas, vol. 16, nº 2, Novembro, 2010. p. 448. p. 451.

² KONOPACKI, Marco Antonio. *A autopercepção da influência dos participantes na consulta pública online da regulamentação do Marco Civil da Internet e seu papel na determinação da sua forma participativa online e offline*. Belo Horizonte: 2016. p. 5.

³ BRAGATTO, Rachel Callai, SAMPAIO, Rafael Cardoso e NICOLÁS, Maria Alejandra. A segunda fase da consulta do marco civil da internet: como foi construída, quem participou e quais os impactos? In: *Revista Eptic*, Vol. 17, nº 1, janeiro-abril 2015. pp. 241-243.

Quando se discute o contexto no qual a discussão se envolve, refere-se basicamente a quem participa e a quem hospeda a discussão. Essa questão tem a ver com a seleção dos participantes da consulta. Tanto no que tange às contribuições institucionais quanto no que tange às contribuições de cidadãos em geral, percebe-se que não há qualquer forma de seleção de participantes nas consultas públicas realizadas pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça. O objetivo, na verdade, é atrair o maior número possível de pessoas e ampliar a participação do debate para além dos especialistas.⁴

O que se observou das contribuições em geral é que a maior parte delas tinha alto nível técnico. Quase todas as instituições participantes, tanto empresas quanto representantes da sociedade civil, têm atuação fortemente ligada à internet. Essas duas constatações conduzem à percepção segundo a qual, apesar dos esforços do governo federal, a discussão não envolveu amplamente o cidadão comum usuário da internet. Em grande parte, ficou limitada àqueles que têm interesse no tema, que militam nessa área, ou que são especialistas. Isso ocorre principalmente por se tratar de uma consulta relacionada a assunto bastante técnico, que tende a atrair pessoas com maior escolaridade ou já envolvidas na discussão, em processo que pode ser chamado de autoseleção de interessados.⁵

Quando se fala na estrutura das ferramentas digitais de comunicação, por outro lado, discute-se mais amplamente a forma de realização da consulta. Isso inclui o design e a acessibilidade da plataforma onde foi hospedada a consulta, mas também questões como a moderação, a duração e o *empowerment* do debate. Esses aspectos impactam diretamente os resultados de uma experiência participativa.⁶ Para os objetivos dessa análise, mostra-se mais relevante tratar do *empowerment*, ou empoderamento, dos participantes da consulta. Quando se fala em empoderamento, discute-se a autopercepção dos envolvidos em um debate. Trata-se da sensação dos participantes de que suas contribuições são capazes de ter alguma influência no sistema político.

A partir disso, é possível afirmar que um espaço participativo pode ser empoderado de acordo com a resposta do governo para as contribuições oferecidas naquele espaço. Um espaço participativo empoderado existe quando a participação popular ali não é ignorada, quando as contribuições são levadas em consideração e são capazes de gerar algum resultado no destino daquilo que se discute. A participação em nome de instituições é, entre outras coisas, uma busca por empoderamento, na medida em que

⁴ KONOPACKI, Marco Antonio. *A autopercepção da influência dos participantes na consulta pública online da regulamentação do Marco Civil da Internet e seu papel na determinação da sua forma participativa online e offline*. Belo Horizonte: 2016. p. 6.

⁵ BRAGATTO, Rachel Callai, SAMPAIO, Rafael Cardoso e NICOLÁS, Maria Alejandra. A segunda fase da consulta do marco civil da internet: como foi construída, quem participou e quais os impactos? In: *Revista Eptic*, Vol. 17, nº 1, janeiro-abril 2015. p. 252.

⁶ Idem, p. 241.

se considera que contribuições de instituições reconhecidas podem ser tratadas com maior consideração pelos moderadores do debate. A participação por meio do envio de ofícios também demonstra essa busca por empoderamento, na medida em que o envio da contribuição em um documento assinado pela instituição garante uma aparência de oficialidade e seriedade para as sugestões do participante. Isso fica claro na medida em que, das 51 instituições analisadas, 23 delas enviaram cartas com contribuições, a despeito de a plataforma onde a consulta foi hospedada não afirmar essa como uma forma de participação possível.

4.2 Análise dos Dados da Pesquisa

A partir da análise dos dados apresentados no capítulo anterior, percebe-se que cerca de 24% das contribuições institucionais geraram algum resultado no texto final do Decreto. Esse é um resultado consideravelmente mais baixo de contribuições contempladas, quando se compara com os dados apresentados por pesquisa semelhante realizada sobre a primeira fase de consultas sobre o Marco Civil da Internet, em que mais da metade das contribuições haviam sido contempladas.⁷

Essa diferença, em grande parte, se deve à adoção de métodos distintos na realização das primeiras e segundas fases das consultas públicas. Na primeira fase, não há um texto-base e constrói-se uma minuta de texto a partir das sugestões dos participantes organizadas em eixos. Na segunda fase, já existe uma minuta de texto consolidada que serve como base para o texto final a ser promulgado pelo governo. A primeira fase dá mais margem para que mais contribuições sejam contempladas. Quando se compara a minuta de Decreto em análise com o texto final promulgado pelo governo, percebe-se que as diferenças não foram tão substanciais, de forma que houve pouco espaço para contemplar grande número de sugestões. Por outro lado, a comparação entre diversas contribuições institucionais e o texto final do Decreto demonstra que o governo adotou propostas de redação sugeridas pelos participantes. Em alguns casos, essas sugestões foram adotadas inteiramente. Isso demonstra que os comentários foram efetivamente lidos, levados em consideração, e uma quantidade considerável deles foi contemplada. Tratou-se, portanto, de uma consulta empoderada quanto às contribuições institucionais.

Uma avaliação dos dados da pesquisa demonstra que cerca de 33,03% das contribuições da sociedade civil, 21,65% das contribuições empresariais e 4% das contribuições governamentais geraram algum resultado no texto final do Decreto. O baixo valor atribuído às instituições públicas tem a ver com o baixo número absoluto destas instituições que chegaram a participar e o baixo número absoluto de contribuições totais enviadas por essas instituições - 4 e 25, respectivamente. Não se pode

⁷ Idem, pp. 251-252.

tirar muitas conclusões desse dado, devido ao baixo espaço amostral e ao fato de que grande parte das alterações causadas por entes do governo não foi pública, mas ocorreu durante a articulação entre Ministérios e a Presidência da República.

Os dados relativos a empresas e sociedade civil, por outro lado, apresentam mais interesse, na medida em que aparentam a existência de maior abertura para os representantes da sociedade civil do que para as empresas. Existe uma preocupação que esse tipo de experiência resulte na priorização pelo governo dos interesses de empresas, voltados para o lucro e a continuidade da exploração da atividade econômica, em detrimento da sociedade civil. O que os números relativos revelam é que ocorreu o contrário: dentre as propostas de empresas e de organizações ativistas ou centros de pesquisa, as mais atendidas foram as propostas de grupos cujos interesses na regulamentação da internet não são primariamente econômicos. O resultado disso seria um Decreto que refletiria os verdadeiros anseios da população e garantiria os direitos dos usuários.

No entanto, quando se verificam os números absolutos de contribuições atendidas, percebe-se que mais contribuições empresariais geraram resultado do que as contribuições dos outros grupos. Pode-se ilustrar essa situação também por meio de números relativos: 43,52% das contribuições institucionais que geraram resultado vieram da sociedade civil, enquanto 55,29% das contribuições institucionais que geraram resultado vieram das empresas. Por outro lado, o valor de contribuições empresariais contempladas é de 21,65%, inferior à porcentagem referente à sociedade civil, mas não tão distante da média geral de contribuições contempladas, que é de 24,01%. Isso mostra uma tentativa do governo de equilibrar os diversos interesses em conflito no processo de consulta. Uma quantidade muito maior de contribuições empresariais foi negada, mas o texto final sofreu mais alterações desejadas pelas empresas do que pela sociedade civil.

De certa forma, isso é esperado, devido à maior concentração de participantes empresariais. A média de 55,29% de contribuições acatadas que vieram das empresas é ainda inferior à porcentagem das contribuições empresariais em meio ao total de contribuições institucionais, que é de 61,29%, além de ser inferior à porcentagem de participantes empresariais em meio ao total de participantes institucionais, que é de 66,66%. A abertura do governo para a sociedade civil foi satisfatória, na medida em que conferiu maior peso a esses agentes tão importantes, mesmo em face de sua participação inferior. O maior valor absoluto de contribuições empresariais atendidas decorre da participação mais forte desses grupos, que pode ser o maior problema de um processo deliberativo que busca ser democratizante. Deve-se ressaltar, entretanto, a porcentagem relativamente alta de contribuições da sociedade civil que foram contempladas. Esse valor pode ser entendido como um resultado benéfico da consulta

pública.

O número de contribuições da sociedade civil contempladas se reflete nos avanços garantidos pelo texto final do Decreto. Um dos principais desses avanços está na regulação da neutralidade de rede, que foi alterada para limitar os requisitos técnicos que possibilitariam a discriminação ou degradação de tráfego, uma das principais mudanças percebidas no art. 5º da minuta. Trata-se de artigo em que 88,88% das contribuições da sociedade civil geraram algum resultado, o maior valor verificado em toda a consulta. Outro artigo da minuta que priorizou as contribuições da sociedade civil foi o art. 9º, em que 62,5% das contribuições da sociedade civil geraram resultado. A alteração do artigo no texto final do Decreto demonstra também um avanço na proteção de direitos, na medida em que se criou a vedação de requisições de dados cadastrais baseadas em pedidos coletivos, genéricos ou inespecíficos. Grande parte das melhorias no texto, portanto, pode ser associada à abertura para as sugestões da sociedade civil.

Por outro lado, um dos maiores avanços para os direitos dos usuários garantidos pelo Decreto foi a positivação de um sistema de proteção de dados pessoais, baseado no Anteprojeto de Leis de Dados Pessoais, também consolidado pelo Poder Executivo. Essa seção da minuta, que engloba os arts. 11, 12, 13 e 14, apresenta um valor mais baixo de contribuições acatadas, tanto entre empresas quanto entre a sociedade civil. De qualquer forma, vale a pena ressaltar a importância das contribuições da sociedade civil na alteração do art. 12 da minuta, que trata do conceito de dado pessoal e tratamento de dados pessoais, e foi alterado para se adequar ao previsto no Anteprojeto de Lei de Dados Pessoais. A proteção de dados pessoais de acordo com esse Anteprojeto de Lei, também submetido a consulta pública, foi uma das principais pautas defendidas pela contribuição da Articulação Marco Civil Já, uma nota pública assinada por 49 representantes da sociedade civil.

Deve-se levar em conta, por outro lado, que esse participante da sociedade civil é um conjunto de diversos grupos ativistas que optaram pela organização em um único movimento, que enviou uma única contribuição. Pode-se afirmar, portanto, que os interesses de diversos grupos estão representados por um único participante. No entanto, na medida em que se consideram as diversas associações e sindicatos de empresas participantes, e todas as empresas que esses grupos representam, percebe-se que os interesses de várias empresas também estão representados por participantes individuais. Além disso, é importante constatar que o número total de sugestões de alteração de artigo da sociedade civil é consideravelmente menor que o número total de sugestões de alteração de artigo das empresas, representando a sociedade civil 31,63% dessas contribuições, em face de 61,29% das empresas. Isso se deve à dificuldade que muitos desses grupos têm em participar, visto que enviar

uma contribuição técnica e bem feita demanda tempo, leitura e organização. Além disso, na maior parte dos casos, ativismo e pesquisa não são movidos por interesses econômicos. Isso explica o maior envolvimento de empresas do que de instituições da sociedade civil. Essa situação, no entanto, revela outros problemas verificados no processo de consulta pública.

4.3 Outras Questões sobre a Consulta Pública

Em geral, consultas públicas e experiências participativas são processos democratizantes e benéficos para a relação entre sociedade civil e Estado. A consulta em análise não foi exceção. No entanto, esse tipo de iniciativa traz consigo problemas, alguns dos quais merecem ser mencionados. Apesar de as contribuições terem sido lidas e algumas delas incorporadas ao texto, não se sabe como se deu esse processo. Os servidores públicos encarregados de consolidar o texto escolhem livremente quais serão as mudanças feitas à minuta, sem base em nenhum critério específico. Isso é extremamente relevante na medida em que um Decreto regulamentador é promulgado pelo Presidente da República, sem passar pelo escrutínio público da tramitação legislativa. Há uma contradição nesses processos, na medida em que, por mais que a população possa ser ouvida e possa efetivamente participar, o controle da decisão final é sempre do governo.⁸

Além disso, o desenho institucional da plataforma do Projeto “Pensando o Direito”, onde se realizou a consulta em estudo, foi desenvolvido para incentivar a interação e o diálogo entre participantes. Existe a possibilidade de se marcar que concorda ou discorda de comentários, bem como respondê-los. Essa tentativa, no entanto, é limitada pela prática das instituições de enviar contribuições por meio de ofícios, sem participar no local designado para os comentários. Dessa forma, mesmo que a contribuição seja publicada na plataforma da consulta, na mesma página em que estão as outras contribuições, não é possível que outros participantes interajam com o comentários dessas instituições. Isso revela a falta de interesse desses participantes na verdadeira discussão com os outros envolvidos.

Mesmo entre as instituições que participaram no espaço mais interativo dos comentários da minuta, houve outro obstáculo para que surgisse um verdadeiro debate público: a data de envio das contribuições. A consulta pública ficou aberta entre os dias 27 de janeiro e 29 de fevereiro de 2016. Dentre todas as instituições analisadas que enviaram comentários no espaço da minuta, somente quatro delas não enviaram suas contribuições no último dia de consulta. Ricardo Rodrigues, que se afirmou

⁸ FREITAS, Christiana Soares de. Sociotechnical and political process shaping digital democracy in Brazil: The case of the project e-democracia. In: FREITAS, Christiana Soares de (org.). *Inovação, governança digital e políticas públicas*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016. p. 40.

representante da FecomercioSP, enviou seu único comentário no dia 19 de fevereiro. O Instituto Alana enviou seus comentários no dia 24 de fevereiro. O Centro de Estudos de Mídia Alternativa Barão de Itararé e a Ericsson Telecomunicações S.A. enviaram seus comentários no penúltimo dia de consulta, 28 de fevereiro. Todos os demais comentários foram enviados no último dia do prazo. É uma atitude justificável, visto que demanda tempo escrever uma contribuição bem embasada. No entanto, essa demora impede que haja um verdadeiro debate entre os participantes. Existe um prazo de mais de um mês para que ocorra uma consulta com instrumentos interativos, mas não é possível que haja deliberação qualificada se a maioria dos comentários só aparece no último dia. O caráter assíncrono da internet é algo positivo, que deve ser usado em favor da discussão pública. É difícil ocorrer um debate de um dia só.

De qualquer forma, as instituições que participaram nos comentários dos artigos também não se mostraram dispostas a deliberar com outras instituições ou cidadãos. Uma das questões importantes a serem analisadas em consultas públicas é a reciprocidade. Trata-se de verificar se as contribuições buscam a discussão com os outros participantes, fazendo referência a outros comentários ou dialogando com estes. Da análise das contribuições institucionais, percebeu-se que as instituições sugeriam de forma monológica, sem interagir com outros envolvidos no debate. O IBIDEM - Instituto Beta: Internet & Democracia foi a única instituição que chegou a responder comentários, abrindo um canal de diálogo com cidadãos e com outras instituições.

4.4 Um Debate Mais Amplo

Os níveis relativamente baixos de participação da sociedade civil e de cidadãos se associam com problemas da sociedade como um todo, que interferem tanto no sucesso de uma consulta pública quanto de uma verdadeira democratização da sociedade. O desconhecimento de grande parte da população sobre a consulta pública afeta os níveis de participação. Isso se deve à dificuldade de difusão de informações para além das pessoas especializadas no tema, mas também se deve à exclusão digital. A falta de acesso às novas tecnologias de informação e comunicação ainda é um problema no Brasil e se reflete também em dificuldades no uso dessas tecnologias. Mesmo que haja acesso à ferramenta, pode existir dificuldade em lidar com ela e debater em condições de igualdade com os participantes especialistas.

O uso da internet no Brasil raramente é político. São poucas as pessoas que utilizam a internet para finalidades públicas, voltadas para a deliberação coletiva.⁹ Isso sugere que, mesmo resolvidos os problemas da falta de informação, da exclusão digital

⁹ RODEGHERI, Leticia Bodanese. *Da democracia à ciberdemocracia: condições e (in)efetividade da participação popular na construção colaborativa do Marco Civil da internet*. Santa Maria: 2015. p. 108.

e dos baixos níveis educacionais, não se garante a participação política. Existe um problema de falta de interesse, que pode ser demonstrado por pesquisas que mostram o baixo envolvimento político, mesmo em meios com bastante instrução.¹⁰ A internet não é capaz de mobilizar as pessoas politicamente. Os atrativos da tecnologia, por si só, não criam o interesse dos cidadãos em participar. Deve haver incentivos para que as pessoas se mobilizem fora da internet. A participação popular precisa existir em um momento anterior, também no mundo real.

A eficácia de processos participativos é ampliada quando já existem práticas participativas no nível local.¹¹ Isso se deve à função educativa da participação, em que os cidadãos desenvolvem habilidades para a prática política por meio da própria participação. Não bastam, portanto, iniciativas pontuais de abertura do Estado para a sociedade no nível nacional. Ampliar os espaços participativos para além desse nível é fundamental para que a manifestação popular “não seja considerada uma exceção ou uma obrigação materializada na eleição periódica de representantes, mas faça parte e integre a vida dos cidadãos”.¹² Uma teoria participativa da democracia afirma a importância disso, porque entende que mais participação garante participação melhor e mais ativa.¹³

Desenvolver novas experiências participativas é importante e louvável, mas não é suficiente. Isso fica claro na medida em que a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática depende de alterações substanciais no sistema. Há necessidade de mudanças estruturais, com reforma de estruturas de poder antidemocráticas.¹⁴ Esse é um processo longo e difícil em um país cujo desenho institucional permanece autoritário.¹⁵ Diversas estruturas de poder da ditadura militar são mantidas como resquícios de uma história de repressão. Enquanto o Estado não tem memória e não faz uma ruptura completa com as práticas autoritárias do passado e do presente, o surgimento de uma sociedade participativa parece muito distante.

É fundamental, entretanto, destacar os desafios de ampliar a democracia. O

¹⁰ PINHO, José Antonio Gomes de. Buscando a democracia digital no Brasil: Semelhanças e diferenças entre fazer política no ambiente digital e no ambiente analógico. In: FREITAS, Christiana Soares de (org.). *Inovação, governança digital e políticas públicas*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016. pp. 67-70.

¹¹ AVRITZER, Leonardo. Modes of democratic deliberation: participatory budgeting in Brazil. In: Santos: Boaventura de Sousa (ed.). *Democratizing democracy: beyond the liberal democratic canon*. Verso, 2007. p. 399. pp. 391-393.

¹² RODEGHERI, Letícia Bodanese. *Da democracia à ciberdemocracia: condições e (in)efetividade da participação popular na construção colaborativa do Marco Civil da internet*. Santa Maria: 2015. p. 54.

¹³ PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. pp. 60-61.

¹⁴ PATEMAN, Carole. Participatory democracy revisited. In: *Perspectives on politics*, vol. 10, no. 1, 2012. p. 10.

¹⁵ PINHO, José Antonio Gomes de. Buscando a democracia digital no Brasil: Semelhanças e diferenças entre fazer política no ambiente digital e no ambiente analógico. In: FREITAS, Christiana Soares de (org.). *Inovação, governança digital e políticas públicas*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016. p. 63.

sucesso pleno dessas experiências de abertura do Estado para a população depende da democratização de ambas as esferas. Nesse sentido, “para que exista uma forma de governo democrática é necessária a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados”.¹⁶ A democratização do Estado está intrinsecamente ligada à democratização da sociedade. É nesse sentido que se percebe a importância de novas tentativas de garantir que a sociedade seja ouvida, principalmente em um sistema político como o brasileiro, historicamente resistente a mudanças.

A consulta pública que serviu como base ao Decreto nº 8.771, de 2016, apresenta aspectos que nos permitem caracterizá-la como uma experiência bem sucedida. A despeito dos baixos níveis de participação e da falta de diálogo entre as instituições, a discussão foi de alto nível. Isso se deve não só aos graus elevados de respeito verificados no debate, com total ausência de mensagens rudes ou desrespeitosas trocadas entre instituições. Mais do que isso, percebe-se que houve uma mobilização por parte da maioria dos participantes no sentido de enviar contribuições com justificativas aprofundadas. Diversas sugestões faziam referência a legislação, jurisprudência e padrões técnicos internacionais. A fundamentação externa das contribuições é utilizada como forma de garantir maior poder persuasivo às sugestões.

Percebe-se que as contribuições foram lidas e levadas em consideração pelo Poder Executivo na consolidação do texto final do Decreto. Entre as sugestões contempladas, percebeu-se a vontade do poder público em equilibrar os diferentes interesses em conflito. O Decreto que foi promulgado representou um avanço na proteção de direitos dos cidadãos usuários da internet. A quantidade de contribuições de representantes da sociedade civil que foram contempladas revela uma preocupação em garantir direitos. Foi aberto um canal de comunicação entre Estado e sociedade que resultou em melhoras na regulamentação do Marco Civil da Internet.

Essa iniciativa, no entanto, não pode ser um caso isolado. É preciso que se busque uma radicalização da democracia cada vez maior. O poder público precisa realizar mais experiências participativas, bem como experiências melhores, que corrijam os problemas verificados nas iniciativas anteriores. A preocupação com a comunicação entre Estado e sociedade precisa ser constante e se tornar institucionalizada. Mais do que isso, é preciso que esse tipo de iniciativa ocorra em outros níveis de poder, principalmente na esfera local. Nunca se deve perder de vista a necessidade de construção de uma sociedade participativa e a superação de práticas antidemocráticas no Brasil.

¹⁶ PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 61.

5 Considerações Finais

O presente trabalho buscou analisar o processo de consulta pública que deu origem ao Decreto nº 8.771, de 11 de maio de 2016, que regulamentou a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, conhecida como Marco Civil da Internet. A avaliação dos resultados dessa consulta foi feita à luz de teorias que buscam a radicalização da democracia, pela combinação da democracia representativa com experiências participativas e deliberativas. Na medida em que se busca uma melhora da representação política com maior participação popular, foram levadas em conta as teorias que tratam do papel da internet nesse processo. Tanto os autores que afirmam a internet como solução para os problemas da democracia quanto aqueles que assumem uma postura mais cética são importantes na construção de uma concepção realista e intermediária do papel da internet, que reconheça seus limites e potencialidades.

Com base nisso, realizou-se um estudo de todas as contribuições institucionais oferecidas ao texto da minuta apresentado na segunda fase da consulta. Houve um mapeamento de todas as instituições participantes, organizadas em grupos de acordo com seu setor de atuação, e uma análise de seus comentários ao texto apresentado pelo Poder Executivo. A partir disso, foi possível comparar o texto da minuta com o texto final do Decreto e, posteriormente, realizar uma comparação com as contribuições analisadas, para verificar quais delas causaram alguma alteração efetiva entre um texto e outro. Tendo como base os valores absolutos e relativos pesquisados, percebeu-se que as empresas participaram mais do que os representantes da sociedade civil e tiveram mais contribuições acatadas pelo poder público. No entanto, em valores proporcionais à participação, a porcentagem de sugestões da sociedade civil aceitas foi consideravelmente maior.

O que se percebeu é que o governo é limitado pelo número de contribuições que recebe e pelo envolvimento da sociedade civil durante a consulta pública. Considerando-se que as contribuições empresariais foram mais numerosas, houve uma tentativa de atender aos diversos interesses em disputa. Na medida em que fica claro que as sugestões das instituições foram lidas e que parte considerável delas foi incorporada, a consulta em análise pode ser considerada um espaço de participação empoderado. Levando em conta o maior peso proporcional garantido aos comentários da sociedade civil, conclui-se que, a despeito de diversos problemas, a consulta pública foi uma experiência bem sucedida, que abriu um canal de diálogo entre governo e sociedade, e consolidou um Decreto que avançou na proteção de direitos dos usuários da internet.

Essa consulta, por si só, é um avanço muito pequeno na busca pela democratização do sistema político. Para que essa experiência represente mais um passo no

sentido de superar a crise de representação e garantir uma política mais aberta aos cidadãos, é preciso que esteja acompanhada de outras mudanças. Primeiramente, não pode ser uma experiência pontual: a adoção de experiências participativas deve ser constante e institucionalizada. Além disso, deve haver uma mudança estrutural no sistema político, com a democratização de todas as esferas de poder e reforma de todas as estruturas de poder autoritárias ainda existentes. A consulta analisada foi uma experiência positiva em meio a um processo muito mais longo e complexo, que depende de mobilização da sociedade e vontade política. O objetivo da pesquisa, portanto, é abrir uma discussão sobre o assunto, a partir de um exemplo pontual.

A busca por um Estado mais democrático é constante e engloba toda a relação entre sociedade civil e governo, de forma que o presente trabalho não tem a pretensão de tratar de todas as alterações que devem ser feitas no sistema político e jurídico brasileiros. Por outro lado, uma multiplicidade de questões se abre a partir da pesquisa realizada. É possível que se façam análises de outras experiências semelhantes realizadas pelo poder público. A consulta pública em questão também abre espaço para muitas outras abordagens, que podem focar no desenho institucional da plataforma que hospedou a discussão ou nos comentários dos cidadãos em relação ao texto final do Decreto.

Mesmo os dados apresentados na presente pesquisa permitem muitas outras análises, que podem focar em artigos ou temas específicos, ou mesmo tentar perceber divergências entre grupos com atuação mais detalhada do que aqueles discutidos aqui, como empresas prestadoras de serviços de telecomunicações e empresas provedoras de conteúdo via internet. Nesse contexto, surge a necessidade de se fazer uma pesquisa mais qualitativa da consulta pública, com foco no conteúdo e fundamentação das contribuições. Essa análise levaria em conta o sentido dos comentários apresentados por cada um dos grupos e como essas sugestões se articulam com diferentes propostas políticas no tema da regulação da internet.

Os dados e análises trazidos aqui não buscam encerrar a questão, mas iniciar um debate sobre essa experiência e sobre como o governo reage à participação da sociedade. É importante entender que não basta abrir espaços de participação e tratar isso como um fim em si mesmo. Mais relevante é como esses espaços são geridos e se as contribuições da sociedade são levadas a sério e trazem alguma mudança efetiva no sistema político. Para além disso, deve-se ressaltar sempre como é crucial a busca por uma radicalização da democracia, por meio de práticas inovadoras, inclusive a partir da exploração das potencialidades trazidas pelas novas tecnologias. A busca por uma sociedade mais participativa deve estar sempre entre os objetivos do Estado. Aproximar representantes de representados é valorizar a democracia.

6 Referências Bibliográficas

- ASSUNÇÃO, Guilherme Sena de. *Internet e democratização da representação política: desencontros de um casamento arranjado*. Brasília: 2014.
- AVRITZER, Leonardo. Modes of democratic deliberation: participatory budgeting in Brazil. In: Santos: Boaventura de Sousa (ed.). *Democratizing democracy: beyond the liberal democratic canon*. Verso, 2007, pp. 377-404.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: Da autorização à legitimidade da ação. In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 3, 2007, pp. 443-464.
- BARROS, Chalini Torquato Gonçalves de e SAMPAIO, Rafael Cardoso. Internet como esfera pública? Análise de usos e repercussões reais das discussões virtuais. In: *Cadernos PPG-AU/UFBA*. Vol. 9, edição especial (2010) - Democracia e Interfaces Digitais para a Participação Pública, pp. 87-104.
- BORGES, Jussara e JAMBEIRO, Othon. Evolução do uso da internet na participação política de organizações da sociedade civil. In: PINHO, José Antonio G. de (org). *Artefatos Digitais para mobilização da Sociedade Civil: perspectivas para avanço da democracia*. Salvador: EDUFBA, 2016, pp. 73-97.
- BRAGATTO, Rachel Callai, SAMPAIO, Rafael Cardoso e NICOLÁS, Maria Alejandra. A segunda fase da consulta do marco civil da internet: como foi construída, quem participou e quais os impactos? In: *Revista Eptic*, Vol. 17, nº 1, janeiro-abril 2015, pp. 237-255.
- ECHAVARRÍA, Corina e BRUSCOLI, Cecília. Comunicación gubernamental y condiciones del diálogo público. In: PINHO, José Antonio G. de (org). *Artefatos Digitais para mobilização da Sociedade Civil: perspectivas para avanço da democracia*. Salvador: EDUFBA, 2016, pp. 37-72.
- FARRANHA, Ana Cláudia. Mecanismos para a construção da transparência: uma breve análise do caminho entre a democracia representativa e a democracia digital. In: PINHO, José Antonio G. de (org). *Artefatos Digitais para mobilização da Sociedade Civil: perspectivas para avanço da democracia*. Salvador: EDUFBA, 2016, pp. 17-35.
- FREITAS, Christiana Soares de. Sociotechnical and political process shaping digital democracy in Brazil: The case of the project e-democracia. In: FREITAS, Christiana Soares de (org.). *Inovação, governança digital e políticas públicas*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016, pp. 31-45.
- GOMES, Wilson. Democracia digital: Que democracia?. In: MIGUEL, Luis Felipe;

- BIROLI, Flávia. (Orgs.). *Mídia, representação e democracia*. São Paulo: Hucitec, 2010.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre faticidade e validade, vol. II*. Tradução: Flávio Breno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- KONOPACKI, Marco Antonio. *A autopercepção da influência dos participantes na consulta pública online da regulamentação do Marco Civil da Internet e seu papel na determinação da sua forma participativa online e offline*. Belo Horizonte: 2016.
- MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. *Rev. Katál*. Florianópolis v. 10 n. 2. 2007, pp. 143-153.
- PAPP, Anna Carolina. *Em nome da internet: os bastidores da construção coletiva do Marco Civil*. São Paulo: 2014.
- PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PATEMAN, Carole. Participatory democracy revisited. In: *Perspectives on politics*, vol. 10, no. 1, 2012, pp. 7-19.
- PINHO, José Antonio Gomes de. Buscando a democracia digital no Brasil: Semelhanças e diferenças entre fazer política no ambiente digital e no ambiente analógico. In: FREITAS, Christiana Soares de (org.). *Inovação, governança digital e políticas públicas*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016, pp. 58-74.
- RAMINELLI, Francieli Puntel. *Governo eletrônico e informação sanitária no Brasil*. Santa Maria: 2015.
- RODEGHERI, Letícia Bodanese. *Da democracia à ciberdemocracia: condições e (in)efetividade da participação popular na construção colaborativa do Marco Civil da internet*. Santa Maria: 2015.
- SAMPAIO, Rafael Cardoso. Participação política e os potenciais democráticos da internet. In: *Revista Debates*, Porto Alegre, v.4, n.1, p. 29-53, jan.-jun. 2010, pp. 29-53.
- SAMPAIO, Rafael Cardoso, MAIA, Rousiley Celi Moreira e MARQUES, Francisco Paulo Paulo Jamil Almeida. Participação e deliberação na internet: Um estudo de caso de Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. In: *Opinião Pública*, Campinas, vol. 16, nº 2, Novembro, 2010, pp. 446-477.
- SANTARÉM, Paulo Rená da Silva. *O direito achado na rede: A emergência do acesso à Internet como direito fundamental no Brasil*. Brasília: 2010.
- TAVARES, Wellington e PAULA, Ana Paula Paes de. Democracia digital e a participação cidadã na gestão pública via Internet. In: FREITAS, Christiana Soares de (org.). *Inovação, governança digital e políticas públicas*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016, pp. 111-128.

VITULLO, Gabriel. "Representação política e democracia representativa são expressões inseparáveis? Elementos para uma teoria democrática pós-representativa e pós-liberal". *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 2, 2009, pp. 271-301.

WOLKMER, Antonio Carlos. Do Paradigma da Representação à Democracia Participativa. *Sequência*, Florianópolis, v. 42, 2001, pp. 83-97.